



**-PER UNA GIUSTIZIA GIUSTA-**

**INNOVAZIONE ED EFFICIENZA NEGLI UFFICI GIUDIZIARI  
GIUSTIZIA AGILE**

*Report di sintesi*

LINEA DI INTERVENTO 1

Definizione dei moduli operativi per la costituzione ed implementazione dell'Ufficio per  
il Processo

AZIONE 1.1

Ricognizione relativa al funzionamento degli Uffici per il processo già avviati

MACROAREA 3

Università degli Studi Roma Tre

**Gruppo di ricerca in Diritto Processuale Civile (IUS/15)**

**Responsabili supervisor:** Prof. Antonio Carratta; Prof. Angelo Danilo De Santis; Prof. Giuseppe Ruffini.

**Assegnisti:** Dott.ssa Ginevra Ammassari; Dott. Alessandro Angelini; Dott. Piervito Bonifacio; Dott. Simone Calvigioni; Dott.ssa Laura Costantino; Dott.ssa Cristina Lovise; Dott. Giacinto Parisi; Dott. Andrea Perin; Dott.ssa Marika Ragni.

\*

**-SOMMARIO-**

- I. **Quadro normativo ed amministrativo**
- II. **Ricognizione delle sezioni di competenza e della documentazione pervenuta**
- III. **Analisi dei dati raccolti ai fini del calcolo del *disposition time* e dell'arretrato**
- IV. **Analisi generale dei progetti organizzativi dell'U.P.P. Prassi virtuose e prime proposte operative**
- V. **Analisi generale dei progetti organizzativi dell'U.P.P. Criticità e prime proposte operative**
- VI. **Carenze e criticità della documentazione ricevuta dagli Uffici giudiziari**
- VII. **Obiettivi. Attività programmate nei progetti generali**



## **VIII. Analisi specifica dei progetti organizzativi dell'U.P.P. presso le Sezioni del Tribunale di Roma**

**VIII.1 – L' U.P.P.presso la Sezione II**

**VIII.2 – L' U.P.P.presso le Sezioni III e IV**

**VIII.3 – L' U.P.P.presso la Sezione X**

**VIII.4 – L' U.P.P.presso la Sezione XI**

**VIII.5 – L' U.P.P.presso la Sezione XVI**

**VIII.6 – L' U.P.P.presso la Sezione XVIII**

**VIII.7 – L' U.P.P.presso l'Area Lavoro (4 Sezioni)**

## **I. Quadro normativo ed amministrativo**

Sin dalla inclusione del principio della *ragionevole durata del processo* nell'art. 111 della Costituzione<sup>1</sup>, è stato subito chiaro agli interpreti come la suddetta garanzia, con particolare riferimento al settore civile, da un lato, implichi il necessario temperamento della stessa con le altre garanzie relative al giusto processo civile, dall'altro, sia priva di una propria indipendenza contenutistica, sostanziandosi in un generale richiamo al canone della *ragionevolezza*, in una moderna prospettiva di ponderazione dei poteri attribuiti alle parti ed al giudice in relazione al fattore *tempo* che, da sempre, condiziona l'effettività di ogni tutela giurisdizionale.

Sotto altro e complementare profilo, l'ormai lontana riforma dell'art. 111 Cost. si è rivelata un'occasione storica per riconsiderare il tema generale della funzionalità del sistema giudiziario. Si è cominciato a riflettere più approfonditamente sulla necessità che qualsiasi riforma ordinamentale, o della procedura, debba essere preceduta da una seria analisi del suo impatto e delle sue conseguenze.

---

<sup>1</sup> Ma di risalente acquisizione a livello internazionale, essendo il principio, come noto, inquadrato tra i fondamentali diritti umani relativi ad un equo processo e così affermato nell'art. 6 della C.E.D.U., sottoscritta a Roma in data 4 novembre 1950, a cui è seguita, solo in data 7 dicembre 2000, la proclamazione nell'art. 47 della Carta di Nizza. Si v. anche il Parere n. 11 (2008) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE), ove è evidenziato il chiaro nesso tra il termine ragionevole e l'equità – quindi giustizia – del processo. L'applicazione del canone ermeneutico è sempre viva in giurisprudenza. A livello esemplificativo, si traduce nel giudizio di superfluità di attività processuali laddove sia palese un'evidente ragione di inammissibilità, come nel caso in cui il ricorso (per cassazione) sia evidentemente inammissibile e quindi imponga di definire con immediatezza il procedimento, senza la preventiva integrazione del contraddittorio nei confronti dei litisconsorti necessari: Cass. Civ., sez. II, 6.10.2021, n. 27095.



Si è rafforzata rapidamente l'opinione che l'efficienza della giustizia dipenda prevalentemente dai profili strutturali, più che dalla disciplina processuale; che «una reale riforma sia riforma della amministrazione della giustizia»<sup>2</sup>.

E' stata così proposta un'analisi amministrativologica<sup>3</sup> e sociologica insieme, tesa ad inserire il problema della ragionevole durata del processo civile in un quadro sinottico, in una visione d'insieme che tenesse conto della eterogeneità delle cause dell'inefficienza del sistema giudiziario, nella consapevolezza che tale inefficienza non possa essere superata trincerandosi dietro il cd. *alibi legislativo*, sia che tale alibi sia inteso nella sua accezione più ristretta, - e cioè in riferimento alla ritenuta inadeguatezza della sola legge processuale – sia nella sua accezione più lata, ossia anche in riferimento all'ipertrofia ed alla frammentazione legislativa che, notoriamente, ormai connota l'intero ordinamento.

Neutralizzata, alla prova dei fatti, la funzione dissuasiva della Legge Pinto<sup>4</sup>, la cui approvazione mirava a creare un sistema di deterrenza fondato sulla responsabilità per irragionevole durata del processo, ricollegata anche alla condotta dei magistrati<sup>5</sup>, l'attenzione si è quindi rivolta alla organizzazione e gestione degli Uffici giudiziari, riproponendosi il tema delle cause della litigiosità italiana<sup>6</sup>.

Al cospetto dell'ingente cumulo degli arretrati in capo agli uffici giudiziari civili italiani, la funzionalità e la capacità di assorbimento dell'organizzazione e delle strutture è stata sottoposta ad un'analisi attenta e via via sempre più aggiornata, allo scopo di cogliere le cause dei ritardi nella definizione delle liti.

---

<sup>2</sup> In tale lungimirante senso, G. COSTANTINO, *Il processo civile tra riforme ordinamentali e prassi degli uffici. Una questione di metodo*, Riv. trim. dir. proc. civ., 1999, 77 ss., nella linea di idee già espressa da V. ANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, Napoli, 1979, 23 ss. Si v. anche, in esito alla riforma della Costituzione, M. G. CIVININI, *Verso un processo senza giudice? (Ovvero, la durata dei processi e il ruolo del giudice civile)*, in *Quest. Giust.*, n. 4, 2001, 6, la quale, dopo aver effettuato un bilancio sostanzialmente ottimistico della situazione della giustizia, e dei progressi già al tempo raggiunti, ribadiva la necessità, invece che di interventi chirurgici sul processo ordinario, di azione su un triplice fronte: impiego risorse, organizzazione del lavoro, relazione tra rito e controversia.

<sup>3</sup> Il termine è di R. BETTINI e F. PELLEGRINI, *Circolo vizioso giudiziario o circolo vizioso legislativo? La durata dei procedimenti giudiziari in Italia*, in Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ., 2000, 179.

<sup>4</sup> Specie al cospetto delle presunzioni *iuris tantum* di insussistenza del pregiudizio da irragionevole durata del processo, previste dall'art. 2, comma 2-*sexies*, lett. d), introdotto dalla l.n. 208/2015, il quale introduce dei pesanti oneri probatori a carico del ricorrente. E' stato almeno chiarito che la previsione si applica ai soli giudizi di equa riparazione introdotti dopo l'entrata in vigore della stessa legge ossia successivamente alla data del 1.1.2016 (Cass. Civ., Sez. II, 14.1.2022, n. 1142).

<sup>5</sup> Cfr. l'azione per responsabilità ancora prevista all'art. 5 della L. n. 24 marzo 2001, n. 89.

<sup>6</sup> Diversi studi hanno posto in rilievo una distinzione tra cause esogene, quali l'andamento demografico e lo svilU.P.P.o economico, e variabili endogene, quali quelle normative ed ordinamentali da un lato, e quelle strutturali ed infrastrutturali dall'altro: F. PELLEGRINI, *La litigiosità in Italia*, Milano, 1997, 297 ss. il quale afferma l'assenza di correlazioni lineari tra le prime e la durata di procedimenti, e che le ultime possono essere identificate come la variabile indipendente, o quantomeno quella più rilevante nell'incidere sui flussi della litigiosità in Italia.



In tale contesto si sono collocate, negli anni, le prospettate soluzioni dell'aumento dell'organico della magistratura, del decentramento organizzativo, della razionalizzazione geografica degli uffici e dei magistrati<sup>7</sup>, e, non da ultimo, l'entrata a regime del cd. *processo telematico*, nella cui cornice, tra l'altro, si è razionalizzata la disciplina dei documenti processuali, tramite il generale utilizzo delle più snelle copie informatiche, ridisegnandosi, per l'effetto, anche il sistema della prova civile in applicazione dei nuovi principi<sup>8</sup>.

In sintesi, si è nel tempo metabolizzata l'idea che le riforme amministrative ed organizzative del sistema giustizia siano indispensabili, in un'ottica di efficiente allocazione delle risorse<sup>9</sup>.

Collocandosi in linea di continuità con le predette tendenze, il legislatore processuale, in tempi molto più recenti<sup>10</sup> ha istituito, con l'art. 50, d.l. n. 90/2014, l'Ufficio per il Processo

---

<sup>7</sup> Si pensi all'istituto della coassegnazione, previsto dall'art. 7-bis, comma 3-*quinquies* ord. giud., che prevede la possibilità di assegnare lo stesso magistrato a più uffici aventi la medesima attribuzione o competenza fra quelli individuati dal CSM ai fini della formazione della tabella infradistrettuale.

<sup>8</sup> Il Regolamento del C.d.M. del 26 gennaio 2001 ha autorizzato per la prima volta le notifiche e le comunicazioni alle parti via *e-mail* ed ha anche previsto l'istituzione del fascicolo informatico. La storia più recente, a decorrere dall'art. 16-bis del d.l. 18 ottobre 2012 n. 179, è nota. Sia consentito rinviare, per una completa ed approfondita disamina, al volume *Il processo telematico nel sistema del diritto processuale civile*, a cura di G. RUFFINI, Milano, 2019, ed ivi, con particolare riferimento al tema delle copie, C. LOVISE, *Le copie e le attestazioni di conformità*, 260 ss. In riferimento, invece, al tema dell'istruttoria, si rinvia a M. GRADI, *Le prove*, 461 ss.

<sup>9</sup> Ovvero rispettosa del principio di proporzionalità, su cui A. PANZAROLA, *Jeremy Bentham e la «Proportionate justice»*, in *Riv. dir. proc.*, 2016, 1459 ss. Si v. anche L.P. COMOGLIO, *Giustizia (non) a tutti i costi. Significativo update delle Civil Procedure Rules inglesi e suggestioni sistematiche per la riforma del processo civile*, id., 2014, 145 ss. L'organizzazione dell'U.p.P. dovrà tuttavia tenere conto, come tutte le riforme del sistema giudiziario, della costante dialettica tra il principio di *efficienza* e quello di *effettività* della tutela giurisdizionale, l'uno riferito agli interessi generali, l'altro a quelli individuali (nella massima valorizzazione, si aggiunge, del principio chiovendiano), come evidenziato da I. PAGNI, *L'ufficio per il processo: l'occasione per una (ulteriore) osmosi virtuosa tra teoria e pratica, con uno sguardo alle riforme processuali in cantiere*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 17.11.2021. Con particolare riferimento agli U.p.P. dedicati alla gestione del contenzioso in materia del lavoro e previdenziale, si richiamano le utili osservazioni della stessa A., *L'effettività della tutela in materia di lavoro*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 2016, 209 ss.

<sup>10</sup> Sulla scorta delle elaborazioni affidate ai protocolli di udienza, contenenti le elaborazioni succedutesi via via negli anni delle buone pratiche di udienza. Si rinvia, in particolare, al *Protocollo sulla sinteticità e chiarezza degli atti processuali di parte e dei provvedimenti del giudice nel giudizio di primo grado* elaborato nel 2017 nel Tribunale di Roma ([www.romaosservatori.it](http://www.romaosservatori.it); v. G. COSTANTINO, *Un protocollo romano per la gestione delle udienze civili. Presentazione*, in *Foro it.*, 2003) nonché ai numerosi protocolli di udienza tutti consultabili *on-line*, il cui *trait d'union* principale è caratterizzato dalla valorizzazione degli spunti di flessibilità che offre, *de iure condito*, la prima udienza al fine di adattare lo svolgimento del processo alle singole esigenze di soluzione della lite nel caso concreto. *De iure condendo*, questi principi sono stati raccolti dal legislatore delegante la riforma del processo civile, nella parte in cui (art. 1, comma 5) è stabilita l'anticipazione della definizione delle allegazioni e delle prove addirittura prima dello svolgimento di detta udienza, in modo da consegnare al giudice un quadro chiaro della lite. Non sono mancate, tuttavia, le critiche a tale impostazione (la quale costituisce un adattamento, come si ricorderà, della fase introduttiva disciplinata dal d.lgs. n. 5/2003 in tema di processo



(di seguito U.p.P.) ossia una struttura organizzativa volta a «garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione»<sup>11</sup>.

Tale struttura, improntata sul lavoro in *team* ed orientata al principio manageriale nella gestione del contenzioso<sup>12</sup>, era inizialmente costituita, oltre che dal giudice, dal personale di cancelleria, dai tirocinanti *ex artt.* 73, d.l. n. 69/2013 e 37, d.l. n. 98/2011<sup>13</sup>, dai giudici ausiliari di corte d'appello *ex artt.* 62 e ss., d.l. n. 69/2013 e dai giudici onorari di tribunale di cui agli articoli 42 *ter* e ss., r.d. n. 12/1941.

A tali figure, dedicate allo svolgimento delle funzioni amministrative gravitanti intorno a quella più propriamente giurisdizionale, si affiancano, oggi, gli addetti all'ufficio per il processo<sup>14</sup>.

---

societario, successivamente abrogato), appuntate sulla circostanza che il congelamento del *thema decidendum* e *probandum* prima dell'udienza, invece che garantire forme di flessibilità, ingesserebbe eccessivamente lo svolgimento, contraddicendo il canone di ragionevole durata (si pensi all'ipotesi in cui sia mancata, ad opera delle parti, la chiamata in causa di un contraddittore necessario, il cui rilievo in sede di prima udienza, ossia nel momento in cui il giudice è finalmente a conoscenza della causa, farebbe, con irragionevole dispendio di risorse, addirittura regredire il processo). Si v. tra gli altri, G. TOMBOLINI, *Note «a caldo» sulla nuova legge delega di riforma della giustizia civile: le modifiche al giudizio di primo grado*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), 15.12.2021.

<sup>11</sup> Sulla cui introduzione sia consentito rinviare a C. LOVISE, *Le novità in tema di soggetti del processo*, in C. PUNZI, *Il processo civile. Sistema e problematiche, Le riforme del quinquennio 2010-2014*, contributi coordinati da G. Ruffini, Torino, Giappichelli, 2015, 67 s., ove si auspicava una istituzionalizzazione dell'opera degli assistenti-stagisti. Nel senso, peraltro, che un ufficio per il processo «produce valore aggiunto non solo se permette la definizione di più cause, la riduzione dei tempi del processo, lo smaltimento dell'arretrato», ma anche se «migliora la qualità del processo: attraverso una più proficua interlocuzione tra l'ufficio e le parti; una più agevole e trasparente conoscibilità degli orientamenti; una maggiore attenzione alle condizioni di lavoro dei magistrati che operano al suo interno», v. M. CICCARELLI, *I mobili confini di un possibile Ufficio per il processo*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 25.11.2020.

<sup>12</sup> L'approccio manageriale, strumento di efficienza contemplato nelle *Civil Procedure Rules* inglesi, ha un duplice significato, l'uno nel senso della predeterminazione di regole processuali che attribuiscono una certa discrezionalità al giudice nella gestione del processo, l'altra nel senso della possibilità di adattamento della peculiarità del rito al caso concreto. In termini, M. DE CRISTOFARO, *Case management e riforma del processo civile, tra effettività della giurisdizione e diritto costituzionale al giusto processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, 291 ss. In applicazione delle regole inglesi, è noto che al giudice è offerto un ventaglio di possibilità – *small claims track*, *fast track*, *multi track* – in cui incanalare la controversia in dipendenza della complessità della lite, unitamente allo svolgimento delle attività necessarie al progredire del caso in modo veloce ed efficiente, tra cui figura l'incentivo alla definizione stragiudiziale della lite.

Il tema si interseca, all'evidenza, con l'esigenza di reprimere il cd. abuso del processo, e, più in generale, con la tendenza all'individuazione di un «sistema ragionevole di collaborazione processuale tra le parti», colto in questi termini da M. GRADI, *L'obbligo di verità delle parti*, Torino 2018, 307 s., in combinazione – come ancora l'A. – proprio con la tendenza all'accrescimento «dei poteri manageriali del giudice al fine di garantire un ordinato ed efficiente svolgimento del processo».

<sup>13</sup> Sulle cui funzioni, G. FINOCCHIARO, *Dei tirocini formativi e dell'ufficio per il processo*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2015, 961 ss.,

<sup>14</sup> La circolare del Capo Dipartimento DOG del 19.1.2022 ha chiarito, infatti, che l'attività degli addetti potrà unirsi senza soluzione di continuità a quella dei tirocinanti. In tema, L. ROSARIO LUONGO, *Le funzioni*





In assenza di una normativa, specie di natura regolamentare, dotata di una coerente e sistematica linea di sviluppo<sup>15</sup>, l'applicazione presso i tribunali e le corti di appello, dalla sua introduzione, è avvenuta a macchia di leopardo<sup>16</sup>.

La spinta propulsiva si è verificata in concomitanza con la nota emergenza epidemiologica<sup>17</sup>, momento in cui non solo, parallelamente al lavoro svolto dalla Commissione ministeriale nominata per la riforma del processo civile, si è arricchito l'elenco delle norme regolamentari in materia<sup>18</sup>, ma, in conformità agli obiettivi posti dal P.N.R.R., si sono anche stabilite molteplici azioni, tra cui, per la prima volta, l'assegnazione di ingenti risorse economiche vuoi in termini di impiego di nuovo

---

degli "addetti" all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), 15.3.2022; A. LEOPIZZI, *Gli addetti all'ufficio per il processo e gli altri nuovi profili professionali previsti dal Progetto Capitale Umano – PNRR. Riflessioni e prospettive*, in [www.unicost.eu](http://www.unicost.eu).

<sup>15</sup> I riferimenti essenziali partono dal D.M. 1.10.2015, con il quale il Ministro della giustizia ha adottato le misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo. Sono poi seguite le delibere del CSM del 18 giugno 2018 (*L'ufficio per il processo oggi: esito del monitoraggio del CSM sulla istituzione e sul funzionamento dell'Ufficio per il processo negli uffici giudiziari; ruolo della magistratura onoraria e diritto transitorio*) e del 15 maggio 2019 (*Linee guida per l'Ufficio del Processo*). Il d.lgs. n. 116/2017, recante la riforma organica della magistratura onoraria, ha poi previsto l'assegnazione dei giudici onorari di pace all'U.p.P. (su cui R. BRACCIALINI, *L'Ufficio per il Processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), e G. REALI, *Il giudice onorario di pace e l'ufficio per il processo*, in *Foro it.*, 2018, V, 13). Con la circolare del CSM sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020/2022, deliberata in data 23.7.2020 e successivamente modificata in data 8.4.2021, 13.10.2021 e 7.12.2021, è stato ribadito l'obbligo, per il dirigente dell'ufficio, d'istituzione dell'U.p.P., definito quale struttura tecnica in grado di affiancare il giudice nei suoi compiti e nelle sue attività, costituendo uno staff a servizio del giudice e/o dell'ufficio. È stato altresì ivi chiarito che, al momento della costituzione dell'Ufficio, è necessario indicare: i concreti obiettivi da perseguire in relazione alle priorità; il settore e/o i settori in cui tale Ufficio dovrebbe operare (essendo così chiara la sua natura a servizio dell'intero Ufficio Giudiziario, e non del singolo magistrato); le risorse che ne fanno parte; l'attività che ciascuna unità è destinata a svolgere (cfr. in particolare art. 10 per ulteriori indicazioni).

<sup>16</sup> Così D. CAVALLINI, *L'ufficio per il processo*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, n. 4-2021, 982. Sulle prassi di fatto seguite dai singoli Uffici, A. DI FLORIO, *L'Ufficio per il processo*, in AA.VV., *La riforma della giustizia civile. Prospettive di attuazione della legge 26 novembre 2021*, n. 206, a cura di G. COSTANTINO, Bari, 2022, 121 ss.

<sup>17</sup> La quale emergenza ha avuto, peraltro, numerose ricadute in tema di giustizia civile. Per un quadro completo, A. CARRATTA (a cura di), *Giustizia civile ed emergenza coronavirus*, in *Giur. it.*, 2020, 2044 ss.

<sup>18</sup> Sulla scorta del lavoro svolto dalla predetta Commissione, presieduta dal Prof. Luiso, sono state emanate ben altre 5 norme regolamentari, ossia: la delibera del CSM 20.10.2021, n. 19094, avente ad oggetto le linee guida sull'U.p.P.; le circolari del Capo Dipartimento del DOG del Ministero della Giustizia nn. 228522.U 3.11.2021 e 0254463.U 2.12.2021; la circolare integrativa 0268670.U del 21.12.2021 del Direttore Generale del personale e della formazione del DOG del Ministero della Giustizia; la circolare del D.O.G. del Ministero della Giustizia n. 269895.U del 22.12.2021 sull'avvio del monitoraggio dell'obiettivo P.N.R.R. Sono poi state emanate altre circolari, come ad esempio quella del 19.1.2022 del Capo Dipartimento DOG, sopra citata.



personale dedicato<sup>19</sup> vuoi in termini di coinvolgimento dell'Università pubblica, in cui si iscrive il presente progetto di ricerca<sup>20</sup>.

L'U.p.P. è divenuto quindi uno strumento pienamente complementare alla riforma delle norme processuali e, pertanto, in tale cornice deve essere strutturato e sviluppato, ovvero cogliendo le linee di tendenza espresse dal legislatore processuale e recependo via via i risultati della attesa riforma, secondo gli obiettivi individuati dalla l.n. 206/2021<sup>21</sup>.

La ricerca del gruppo, nel perseguimento degli anzidetti obiettivi, muove dalla prima azione progettuale dedicata alla ricognizione relativa al funzionamento degli Uffici per il processo già avviati, la quale ha consentito di raccogliere i primi risultati di seguito indicati. La presente prima disamina sarà volutamente sintetica (salvo ogni migliore approfondimento in sede di successiva reportistica) proprio allo scopo di cogliere immediatamente il quadro di sintesi sullo stato attuale dell'oggetto di ricerca.

\*

## **II. Ricognizione delle sezioni di competenza e della documentazione pervenuta**

<sup>19</sup> Il d.l. n. 80/2021, convertito in legge n. 113/2021, ha disciplinato, come noto, le procedure di reclutamento del personale addetto all'U.p.P., autorizzando l'assunzione a tempo determinato (in corso) di ben 16.500 unità nell'ambito della giustizia ordinaria.

<sup>20</sup> In un recentissimo scritto, M.F. GHIRGA, *L'ufficio del processo: una sfida*, in *Riv. Dir. Proc.* 1-2022, 179, evidenzia proprio il ruolo centrale delle Università nel disegno del nuovo sistema della giustizia. Tramite il progetto P.O.N. *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*, l'Università è stata invitata ad elaborare, infatti, dei progetti aventi n. 4 macro-obiettivi ovvero linee progettuali: 1. Definizione di moduli operativi per la costituzione e l'implementazione dell'Ufficio per il Processo; 2. Individuazione di modelli per la gestione dei flussi in ingresso e degli arretrati presso gli Uffici Giudiziari; 3. Attivazione e sperimentazione di modelli e dei piani relativi alle azioni precedenti; 4. Ridefinizione dei modelli formativi e consolidamento dei rapporti tra gli *stakeholders*. In tema, si v. anche M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona*, in *Questione Giustizia*, 2021, 3 ss.

<sup>21</sup> Nel senso che dalle proposte di modifica della legge processuale si possano cogliere, come proposto nel presente progetto di ricerca, una serie di spunti per il funzionamento dell'U.p.P., I. PAGNI, *L'ufficio per il processo: l'occasione per una (ulteriore) osmosi virtuosa tra teoria e pratica, con uno sguardo alle riforme processuali in cantiere*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 17.11.2021. Il comma 18 della l.n. 206/21 è, peraltro, specificamente dedicato all'U.p.P. e prevede un riordino a livello di normazione primaria della disciplina, secondo le seguenti direttive: «b) prevedere altresì che all'ufficio per il processo sono attribuiti, previa formazione degli addetti alla struttura: 1) compiti di supporto ai magistrati comprendenti, tra le altre, le attività preparatorie per l'esercizio della funzione giurisdizionale quali lo studio dei fascicoli, l'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, la selezione dei presupposti di mediabilità della lite, la predisposizione di bozze di provvedimenti, il supporto nella verbalizzazione, la cooperazione per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati a incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione; 2) compiti di supporto per l'ottimale utilizzo degli strumenti informatici; 3) compiti di coordinamento tra l'attività del magistrato e l'attività del cancelliere; 4) compiti di catalogazione, archiviazione e messa a disposizione di precedenti giurisprudenziali; 5) compiti di analisi e preparazione dei dati sui flussi di lavoro».



**Sezioni civili** di competenza dell'Università Roma Tre:

- i.* Tribunale di Roma: Sezioni II, III, IV, X, XI, XVI, XVIII, le quattro Sezioni Lavoro;
- ii.* Corte di appello di Roma: Sezioni II, III, IV, Lavoro.

**Documentazione pervenuta dal Ministero** e oggetto di analisi:

- a.* Kit statistico.
- b.* Piano dettagliato delle attività da svolgere nel periodo 01.04.2022-30.09.2023 [versione del 10 maggio 2022] – pervenuto dalla Università della Tuscia (capofila).
- c.* Circolare Ministero della Giustizia del 12.11.2021, recante «*Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*».

Documentazione pervenuta dagli Uffici giudiziari e oggetto di analisi:

- a. Tribunale di Roma:*
    - i) Progetto organizzativo per l'Ufficio per il Processo del 28.12.2021;
    - ii) Programma Annuale Attività 2021 del 19.04.2021;
  - b. Corte di appello di Roma:*
    - i) Progetto organizzativo relativo alle modalità di impiego degli addetti all'Ufficio per il Processo, del 15.12.2021;
    - ii) Format per la redazione del Programma Annuale Attività 2021, del 19.04.2021.
- La Corte di appello non ha dunque fornito i progetti per il funzionamento dell'U.P.P. nelle singole Sezioni.

\*

### **III. Analisi dei dati raccolti ai fini del calcolo del *disposition time* e dell'arretrato**

Nell'analizzare brevemente la documentazione pervenuta si prendono le mosse dalla **circolare del Ministero della Giustizia** contenente gli «*Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*» datata 12.11.2021. Detta circolare rammenta quali siano gli obiettivi da raggiungere<sup>22</sup>, come negoziati con la Commissione Europea nell'ambito del PNRR, e illustra brevemente le metodologie di calcolo degli indicatori di raggiungimento degli obiettivi stessi; risulta molto utile in quanto indica sinteticamente quali sono i procedimenti che vengono monitorati e presi a riferimento per la verifica dei risultati.

---

<sup>22</sup> Circolare del 12.11.2022, p. 1 ss., «- riduzione del *disposition time* complessivo, dato dalla somma del *disposition time* nei tre gradi di giudizio, del 40% nel settore civile e del 25% nel settore penale entro giugno 2026; riduzione dell'arretrato civile del 65% in Tribunale e del 55% in Corte di Appello entro fine 2024; del 90% in Tribunale e in Corte di Appello entro giugno 2026».





Si ricorda in particolare che, ai fini del calcolo del *disposition time*, rilevano soltanto i procedimenti contenziosi di cui alla classificazione Cepej.

In base alla predetta classificazione, **per il Tribunale**, l'aggregato di riferimento **include** i procedimenti relativi ai seguenti ruoli:

- i) Affari civili contenziosi (con l'esclusione delle separazioni e dei divorzi consensuali), controversie agrarie, controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria (inclusi gli speciali e gli ATP);
- ii) i procedimenti trattati con rito sommario di cognizione ex art. 702 *bis* ss. c.p.c.; Sono invece **esclusi** i ruoli degli Affari di volontaria giurisdizione, dei Procedimenti speciali e sommari, nonché le procedure esecutive e concorsuali con l'eccezione delle istanze di fallimento.

Per la **Corte di appello**, l'aggregato di riferimento **include**:

- i) i procedimenti relativi ai seguenti ruoli: Affari civili contenziosi (con l'esclusione delle separazioni e dei divorzi consensuali), controversie agrarie, controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria e procedimenti di Equa riparazione. Sono escluse le altre tipologie di procedimento.

Quanto al calcolo dell'**arretrato**, la circolare ricorda che, secondo i criteri derivanti dalla legislazione nazionale (l. 89/2001) accolti anche dalla Commissione Europea<sup>23</sup>:

- i) per il **Tribunale**, sono considerati **arretrato** tutti i procedimenti pendenti da oltre **tre anni** di area SICID (Affari civili contenziosi, Controversie agrarie, Controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria; Affari di volontaria giurisdizione, Procedimenti speciali e sommari), **con l'esclusione** della materia del Giudice Tutelare, dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia previdenziale (ATP) e dell'attività di "ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata";
- ii) Per la **Corte di appello** sono considerati **arretrato** tutti i procedimenti pendenti da oltre **due anni**.

Sulla scorta della *baseline* analizzata applicando i criteri di calcolo di riferimento, la circolare conclude che «l'obiettivo di riduzione dell'arretrato civile in tribunale sarà raggiunto se il numero di procedimenti pendenti ultra-triennali sarà a pari a 118.209 (-65% di 337.740) al 31.12.2024 e a 33.774 (-90% di 337.740) al 30.06.2026. Analogamente l'obiettivo di riduzione dell'arretrato civile in Corte di appello sarà raggiunto se il numero di procedimenti pendenti ultra-biennali sarà a pari a 44.267 (-55% di 98.371) al 31.12.2024 e a 9.837 (-90% di 98.370) al 30.06.2026. Per quanto

---

<sup>23</sup> Anche ai fini risarcitori, invero, secondo la Cassazione il termine decisivo per l'equa riparazione è quello ivi contemplato della ragionevole durata del processo, essendo irrilevante lo sfioramento dei termini di natura ordinatoria pur in cause di minima difficoltà e/o complessità: Cass. Civ., Sez. VI, 6.12.2021, n. 38471.



«...attiene la durata, l'obiettivo di riduzione sarà raggiunto se al 30.06.2026 il *disposition time complessivo civile* risulterà pari a 1.507 giorni (-40% di 2.512), quello penale a 1.045 giorni (-25% di 1.393)».

Gli ATP in materia previdenziale non rilevano ai fini del calcolo dell'arretrato, ma rilevano ai fini del calcolo del *disposition time*, sicché anche tali procedimenti andranno attenzionati e monitorati nell'ambito del progetto, ed anzi per le loro caratteristiche di serialità e (almeno in molti casi) di semplicità, forse si prestano più di altri a subire gli effetti positivi dell'intervento e del lavoro diretto degli addetti all'U.P.P..

Si segnala anche che i procedimenti di volontaria giurisdizione e quelli speciali e sommari non rilevano ai fini del calcolo del *disposition time*, ma rilevano ai fini del computo dell'arretrato (con l'esclusione della materia del Giudice Tutelare, dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia previdenziale (ATP) e dell'attività di ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata).

\*

#### **IV. Analisi generale dei progetti organizzativi dell'U.P.P. Prassi virtuose e prime proposte operative**

Si riporta di seguito una breve analisi dei progetti organizzativi per l'U.P.P. e dei programmi annuali 2021 pervenuti dal Tribunale di Roma e dalla Corte di appello di Roma.

Si tratta di progetti organizzativi e programmi aventi carattere generale, in cui sono anzitutto riassunte in breve alcune criticità organizzative, strutturali, relative all'organico, alle dotazioni ed alla organizzazione del lavoro negli Uffici giudiziari.

Vi sono anche riferimenti a **prassi virtuose ed a modelli organizzativi che hanno prodotto risultati positivi** in tema di riduzione della durata dei procedimenti e di abbattimento dell'arretrato, e vi si trovano indicati obiettivi da perseguire ed attività da porre in essere.

Al riguardo si segnala, nell'ambito del Progetto organizzativo del **Tribunale di Roma**, quanto riportato nel paragrafo VII (p. 10 ss.), in cui sono elencati i «*Servizi di qualità attivi nell'Ufficio*», che vengono indicati come metodi di lavoro, prassi e misure organizzative di comprovato successo adottati da alcune sezioni, la cui diffusione è auspicabile anche alle altre.

A mero livello esemplificativo, si citano:

- i) l'uso del **doppio schermo** in fase di verbalizzazione nelle sezioni Lavoro ed in alcune sezioni ordinarie (non meglio individuate);



- ii) la **assegnazione automatica** dei fascicoli, con conseguente riduzione dei tempi (a regime nelle sezioni VI e XVIII)<sup>24</sup>, il che incide positivamente sul *disposition time*;
- iii) l'elaborazione e l'aggiornamento da parte della Sezione VI di un testo degli "**orientamenti della sezione locazioni**" che tiene conto delle evoluzioni giurisprudenziali in materia;
- iv) la realizzazione di una **banca dati** da parte della Sezione XVII (proprietà industriale e imprese) relativa ai precedenti di sezione in materia contrattuale, accessibile anche ai magistrati onorari;
- v) la fissazione di una **udienza mensile** dedicata alla prima udienza in procedimenti avviati contro debitori seriali (INPS, Agenzia delle Entrate, Poste italiane, ecc.) adottata dalla III sezione;
- vi) l'aumento delle **conciliazioni** nella VIII sezione (al riguardo, sarebbe opportuno conoscere quali tipologie di strumento conciliativo vengono utilizzate – giudiziale o mediazione delegata - con relativa incidenza percentuale, nonché se sono stati individuati, e quali sono, gli indici di mediabilità delle controversie nel settore specifico).

Con riferimento alla documentazione pervenuta dalla **Corte di appello di Roma**, invece, si evidenziano i notevoli risultati raggiunti dalla sezione II, ora IV civile, grazie all'impiego massiccio dell'art. **281 sexies** c.p.c. nella decisione delle cause; in poco tempo è stato possibile ridurre drasticamente la durata dei procedimenti, passando da 6,5 anni a 2,8 anni. Appare auspicabile che tale modalità di decisione delle cause venga adottata in via preferenziale anche nelle altre sezioni della Corte di appello (ciò rappresenta uno degli obiettivi che la Corte si è data – v. *infra*), nonché in Tribunale<sup>25</sup>.

Chiaramente la preparazione della udienza di discussione comporta un lavoro di studio notevole per il giudicante, chiamato a decidere la causa dopo la discussione; al riguardo dovrà essere di supporto l'impiego degli addetti all'U.P.P., che con il loro lavoro svolto anche nelle altre fasi del procedimento, potranno consentire al Giudice di dedicarsi auspicabilmente alla preparazione della udienza ex art. 281 *sexies* c.p.c. (in tema v. anche *infra*).

\*

## **V. Analisi generale dei progetti organizzativi dell'U.P.P. Criticità e prime proposte operative**

<sup>24</sup> In tema si veda anche il Programma annuale delle attività 2021 del Tribunale di Roma, p. 15 ss.

<sup>25</sup> Stima, tra gli altri, che la fase decisionale sia il vero collo di bottiglia dell'attività dei giudici S. ZAN, *Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia: caratteristiche e prospettive*, in *Quad. giust. org.*-1, 2006.



Quanto invece alle segnalazioni relative ad inefficienze, criticità e ad alcune specifiche ragioni di irragionevole durata dei procedimenti, si segnala anzitutto che il **Tribunale di Roma**<sup>26</sup> lamenta:

i) inefficienze nella fase di **assegnazione** della causa alla sezione tabellarmente competente, che, in effetti, anche sulla base dell'esperienza pratica, richiede tempi lunghi, che non di rado comportano un differimento della prima udienza di molti mesi (in alcuni casi, fino ad un anno) dopo la data indicata nell'atto di citazione.

Il Tribunale prevede al riguardo di impiegare gli addetti all'U.P.P. alla «*verifica della materia [delle nuove cause in entrata]*».

Pare auspicabile al riguardo operare anche sulla chiarificazione e su una maggiore accuratezza nella predisposizione dell'elenco delle materie da selezionare all'atto della formazione della nota di iscrizione a ruolo della causa da parte degli avvocati; conseguentemente si potrebbe implementare il sistema di assegnazione automatica della causa alla sezione e poi la assegnazione automatica della causa al singolo giudice (v. in tal senso il Programma annuale attività 2021 del Tribunale di Roma, p. 16 ss.).

Parimenti, almeno per le cause più complesse, con cumulo di domande, si potrebbe sensibilizzare la classe forense e sollecitare gli avvocati affinché redigano un *abstract* breve dell'atto, in cui siano riassunti la *causa petendi* ed il *petitum* relativi alle azioni cumulate.

Pare dunque opportuno, per ovviare all'inconveniente segnalato, oltre ad un'eventuale revisione/redistribuzione della divisione tabellare tra le sezioni civili, coinvolgere i funzionari addetti all'ufficio per il processo, opportunamente formati, al fine di contribuire alla risoluzione, anche in ausilio ai presidenti di sezione e al presidente del Tribunale, dei casi più complessi in considerazione del contenuto della domanda giudiziale concretamente proposta.

ii) la «*allarmante scoperta del ruolo organico del personale amministrativo*» (p. 3 del Progetto organizzativo PNNR), che incide sulla capacità di smaltire rapidamente il lavoro di rispettiva competenza, con riflessi negativi sul buon andamento dei procedimenti.

Al riguardo, la assunzione degli addetti all'U.P.P. e la loro destinazione (almeno in parte) a supporto delle cancellerie, potrà alleviare il problema<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Le criticità lamentate dal Tribunale di Roma sono elencate a p. 24 ss. del relativo Progetto.

<sup>27</sup> Possono porsi dubbi sulla legittimità dell'affidamento ai funzionari addetti all'U.P.P. di mansioni più prettamente "da cancelleria"; al riguardo la Corte di appello di Roma, facendo riferimento all'all. II del d.l. 80/2021, che nell'individuare le attività demandate ai funzionari U.P.P. parla di «*raccordo con il personale addetto alle cancellerie*», nonché valorizzando l'inquadramento dei funzionari nella terza area, afferma che è consentito «*delinare il nuovo ruolo professionale in posizione intermedia tra l'attività giurisdizionale propriamente detta e tutte le attività che funzionalmente precedono e seguono la preparazione delle udienze e dei provvedimenti da adottare*». Si v. sul tema, L. ROSARIO LUONGO, *Le funzioni degli «addetti» all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), 15.3.2022, al cui recente scritto si rimanda per utili spunti sul tema della varietà di funzioni attribuite, sulla carta, agli addetti all'U.p.P., ove si rammenta che «*le attività già demandate agli addetti all'ufficio*



- iii) la «*complessità degli adempimenti correlati alla trascrizione delle sentenze presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari e mancanza di specifiche competenze tecniche sulla materia*» (p. 25). Questa attività, che grava sulle cancellerie, è verosimilmente una attività su cui può incidere positivamente l'intervento di alcuni addetti all'U.P.P. che, previa idonea formazione, possono specializzarsi ed occuparsene in modo sistematico.
- iv) la insufficienza della dotazione *hardware* (p. 9), che, se non colmata, rischia di rendere inefficiente l'impiego degli addetti all'U.P.P.
- v) alcune criticità concernenti gli aspetti organizzativi e i processi di lavorazione, quali, ad esempio, la «*complessità dell'organizzazione del ruolo di udienza (catalogazione delle cause per anno o urgenza ecc.)*» e la «*laboriosità della gestione delle istanze endoprocessuali*» (pag. 24 del Progetto organizzativo dell'U.P.P. del Tribunale di Roma).

Sarebbe utile sapere quali iniziative sono state eventualmente adottate per rimediare a tali criticità e se esse sono state coordinate con il mansionario degli addetti all'U.P.P. Dalla lettura del programma di azione (anche di quelli elaborati dalle singole sezioni) emerge la generale intenzione di destinare gli addetti anche allo svolgimento di tali mansioni.

A pag. 21 del Progetto organizzativo dell'U.P.P. del Tribunale di Roma viene effettuata una ricognizione dei risultati conseguiti dagli Uffici per il processo in precedenza già operanti e si fa presente che i Presidenti di tre Sezioni (VI, X e XVIII) hanno ritenuto tale esperienza insoddisfacente.

Non viene però precisato per quali ragioni i Presidenti delle Sezioni VI e X hanno espresso tale valutazione negativa (mentre per quanto riguarda la Sezione XVIII si fa presente che la mole delle sopravvenienze aveva portato alla dismissione dell'U.P.P. per scarsa incidenza dei risultati).

Al contrario, le Sezioni II, III, IV, VIII e XIII hanno riferito risultati positivi.

Una esatta ricostruzione delle criticità emerse in passato (oltre alla lamentata carenza di addetti all'U.P.P., che dovrebbe essere stata colmata con le recenti assunzioni), nonché delle ragioni che hanno indotto alcune sezioni ad essere soddisfatte della attività dell'U.P.P., sarebbe utile al fine di individuare i necessari correttivi e gli elementi di forza da valorizzare ai fini dell'efficientamento.

\*

---

per il processo sono elencate nell'Allegato II, numero 1, al d.l. 80/2021 Dall'elenco emerge la «*duplicata competenza*» ad essi attribuita: a) da un lato, svolgono attività di supporto all'attività giurisdizionale in senso proprio, assieme agli altri componenti dell'ufficio del processo; b) dall'altro lato, risultano inseriti «*a pieno titolo tra i ranghi del personale amministrativo*».





## VI. Carenze e criticità della documentazione ricevuta dagli Uffici giudiziari

All'esito della analisi condotta sulla predetta documentazione (con esclusione dei progetti elaborati dalle singole sezioni e pervenuti più recentemente, la cui completezza potrà essere valutata all'esito della riunione odierna), è stata segnalata la mancanza di alcuni dati specifici che risulterebbero importanti al fine di avere un quadro completo della situazione delle pendenze, del *disposition time* e dell'arretrato nelle singole sezioni.

Dall'analisi della documentazione suddetta emerge che, con riferimento al Tribunale di Roma, le pendenze e l'arretrato sono concentrati in determinate sezioni civili, dovendosi dunque leggere il dato aggregato alla luce della distribuzione tabellare del contenzioso.

Ad esempio, **emerge che al 30 giugno 2021 l'arretrato si concentra per il 57% in cinque sezioni civili (XVII, VIII, II, XIII e XVI).**

**In altre quattro sezioni civili (I, X, XI e XII) si concentra inoltre un ulteriore 26% circa dell'arretrato.**

**Pertanto, l'82% dell'arretrato del totale dell'Ufficio si concentra in nove delle diciotto sezioni civili.**

Tale dato dovrebbe essere tenuto in considerazione, da un lato, nella distribuzione dell'organico in servizio presso il Tribunale di Roma, e, dall'altro lato, nella dislocazione dei funzionari addetti all'Ufficio per il processo (inoltre, sul punto si legga anche *infra* in tema di redistribuzione della divisione tabellare tra sezioni).

La materia che registra un maggior numero di pendenze è *contratti* (22,6% tribunale media distrettuale e 31,6% Corte d'appello di Roma - % calcolata sul dato nazionale).

La categoria appare particolarmente generica ai fini di un'analisi del dato. Non risulta, ad esempio, come categoria separata la materia societaria, il che farebbe supporre che sia ricompresa in *contratti*, del pari alla responsabilità medica.

In particolare, le categorie utilizzate ai fini della catalogazione del contenzioso non consentono di riportare il dato alle sezioni del Tribunale di Roma.

Mancano anche gli elementi per individuare le aree/materie in cui si registra un carico maggiore rispetto ad altre all'interno della stessa sezione.

Non sono stati forniti gli eventuali ordini di servizio (e/o mansionari) rivolti agli addetti all'U.P.P.

Non sono stati forniti eventuali *report* relativi alla pregressa esperienza dell'U.P.P. nelle diverse Sezioni, che appaiono utili al fine anche delle altre azioni progettuali (es. di una congrua elaborazione di più efficienti modelli organizzativi).

Del pari, una base di partenza importante per la realizzazione delle altre azioni risiede nell'acquisizione dei cc.dd. tassi di ricambio e di smaltimento che vengono citati, genericamente, a pag. 4 del Progetto organizzativo relativo alla Corte d'appello, ma non anche in quello relativo al Tribunale.



Nei file *Excel* contenenti i c.d. kit statistici, invece, si fa riferimento alla c.d. *Clearance rate* di Tribunale e Corte d'appello, la quale «*rapporta i definiti di un periodo ai sopravvenuti dello stesso periodo, è una misura della capacità di smaltimento dell'ufficio (un valore superiore all'unità indica che l'ufficio smaltisce più di quanto arriva, se è inferiore all'unità l'ufficio accumula pendenza)*».

Il dato relativo a pendenze e arretrato degli anni 2019, 2020 e 2021, però, è anch'esso **aggregato** o, al più, viene distinto per macro materie, ma non anche per sezioni; appare utile, invece, l'analisi svolta per il settore penale rispetto al quale, nel Progetto organizzativo relativo al Tribunale, vengono indicati, per ciascuna sezione, i dati relativi a: procedimenti sopravvenuti, esauriti, tempi medi di definizione (c.d. *disposition time* che, insieme all'arretrato, dovrà essere oggetto di riduzione), procedimenti pendenti e pendenti ultra triennali.

È quindi **necessario ottenere i dati disaggregati**.

Quanto descritto costituisce l'esito della **somministrazione dei primi questionari**, a cui – per sinteticità - si rinvia, al pari delle risposte che ciascuna sezione e/o Ufficio ha fatto allo stato pervenire.

La attività di raccolta mirata delle informazioni mediante elaborazione e sottoposizione di questionari, nonché mediante lo svolgimento di incontri con i referenti degli Uffici giudiziari, è comunque individuata nel «Piano dettagliato delle attività da svolgere nel periodo 1.04.2022-30.09.2023 [versione del 10 maggio 2022]» come una delle principali attività da porre in essere nel periodo compreso tra il 30.06.2022 ed il 31.12.2022, ed è funzionale alla elaborazione del «report intermedio di sintesi», la cui realizzazione è calendarizzata per il periodo compreso tra il 31.12.2022 ed il 31.01.2023 (cfr. p. 2 ss.).

\*

## **VII. Obiettivi. Attività programmate nei progetti generali**

Ampia parte dei Progetti generali elaborati dagli Uffici giudiziari è dedicata agli obiettivi da perseguire ed alla individuazione di alcune azioni da realizzare (p. 26 ss. Progetto del Tribunale di Roma; p. 4 ss. Progetto della Corte di appello di Roma).

L'obiettivo fondamentale consiste nella riduzione dell'arretrato e conseguente possibilità di riduzione del *disposition time* (v. p. 26 del Progetto del Tribunale di Roma; p. 4 del Progetto della Corte di appello di Roma).

Agli obiettivi generali possono seguire gli obiettivi specifici individuati dai programmi organizzativi di ogni singola sezione (p. 28 del Progetto del Tribunale di Roma). Gli obiettivi generali del Tribunale di Roma sono elencati a p. 29 ss del Progetto, mentre quelli della Corte di appello di Roma sono elencati a p. 5 ss. del relativo Progetto.



I Presidenti di sezione ed i Direttori godono di ampia libertà nella definizione dei contenuti dei propri piani specifici<sup>28</sup>, purché siano in linea con gli obiettivi del P.N.N.R. È specificato espressamente che gli addetti all'U.P.P. possono essere impiegati anche in attività che non concorrono direttamente al raggiungimento di tali obiettivi, qualora il loro impiego sia funzionale a liberare risorse che potranno dedicarsi al perseguimento degli obiettivi stessi (lavoro sul contenzioso per abbattere l'arretrato).

Gli Uffici giudiziari hanno anche elencato una serie di azioni che dovrebbero essere funzionali al raggiungimento degli obiettivi e ad un migliore funzionamento del lavoro degli Uffici, nonché, a titolo esemplificativo, alcune attività che possono essere affidate agli addetti all'U.P.P. (v. p. 30 e poi p. 35 ss. del Progetto generale del Tribunale di Roma; p. 10 del Progetto generale della Corte di appello di Roma).

Vi sono alcuni obiettivi già chiari e specificamente individuati, di seguito illustrati.

**Tra gli obiettivi individuati nel Progetto generale, il Tribunale di Roma** attribuisce ampia rilevanza alla *«istituzione di servizio di studio e supporto alla raccolta giurisprudenziale»* (p. 27), che deve consistere nella elaborazione e nella raccolta di massime delle pronunce più rilevanti delle singole sezioni, ordinate per materia<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Il CSM ha chiarito, infatti, che l'ufficio del processo è una struttura tecnica in grado di affiancare il giudice nei suoi compiti e nelle sue attività e può essere assegnata «a supporto di uno o più magistrati professionali (ad es. per il supporto all'istruttoria orale, per l'abbattimento dell'arretrato ultraquinquennale), ma anche a servizio di un settore (ad es. per il settore lavoro) o di tutto l'ufficio (ad es. per la massimazione delle sentenze). È, però, importante che essa sia posta a servizio di uno o più obiettivi, specificamente individuati». Così le Linee guida Ufficio del Processo adottate con Delibera 15.5.2019.

<sup>29</sup> Per un utile approfondimento sulla struttura, il contenuto ed i peculiari criteri di classificazione delle banche dati a servizio dell'U.P.P., si rinvia ancora a M. CICCARELLI, *Le banche dati di giurisprudenza e l'ufficio per il processo*, in *www.questione.giustizia.it*, 8.3.2022, a parere del quale le banche dati «potranno presentarsi come una pluralità di documenti, ciascuno per una macro-materia (es. locazioni, condominio, appalti...), dotati di sommario ipertestuale, che raccolgono, per ciascuna voce e sottovoce, una sintesi o un estratto testuale dei provvedimenti emessi dall'ufficio, un richiamo ai precedenti conformi, la segnalazione di precedenti difformi, l'eventuale indicazione della riunione di sezione in cui la questione è stata discussa. Potranno consistere anche in una raccolta di punti di motivazione organizzati secondo le modalità proposte dal modellatore di Consolle (tipologia di atto, gruppo/categoria, descrizione del PDM). Ancora, le banche dati potranno consistere in raccolte statistiche di dati sui procedimenti trattati nell'ufficio, funzionali a mettere in evidenza elementi di interesse quali la durata specifica (in relazione all'oggetto), l'istruttoria svolta, la percentuale di accoglimenti e definizioni (sempre relazionate all'oggetto). Potranno consistere, infine, in una raccolta di provvedimenti in testo integrale; che tuttavia, per essere meglio fruibile, dovrà essere collegata (mediante ipertesto) al documento di sintesi di cui sopra. A quest'ultimo proposito, va ricordato che l'applicativo Consolle del Magistrato è già dotato di funzionalità di catalogazione dei provvedimenti e di ricerca giurisprudenziale. Tuttavia, il generalizzato mancato utilizzo delle funzioni di catalogazione (riferimenti normativi e giurisprudenziali, parole testuali, voci e sotto-voci) impedisce al sistema di ricerca di operare efficacemente, rendendo di fatto possibile solo la ricerca per estremi del provvedimento o per parole testuali nell'intero provvedimento. Migliorare il funzionamento di questo strumento sarebbe di estrema importanza, perché renderebbe non solo disponibili, ma anche agevolmente reperibili con i consueti sistemi di ricerca e su tutto il territorio nazionale i provvedimenti di merito. Ma occorre essere consapevoli che si tratta



**L'obiettivo è condiviso anche dalla Corte di appello di Roma** (v. il Progetto organizzativo della Corte di appello, p. 7).

L'attività dovrà essere svolta con il contributo determinate degli addetti all'U.P.P., che andranno evidentemente previamente formati specificamente in materia di analisi e massimazione delle pronunce di merito.

Si dà atto inoltre che sul sito del Tribunale è già presente una sezione dedicata alla giurisprudenza ed al massimario e si dà atto anche del fatto che le sezioni VI (locazioni) e XVII (proprietà industriale e imprese) hanno già avviato la attività di massimazione e raccolta delle pronunce maggiormente significative (p. 12).

La XVII sezione ha anche realizzato una banca dati dei precedenti in materia contrattuale accessibile ai giudici.

Appare opportuno estendere la raccolta e la massimazione delle sentenze più rilevanti a tutte le sezioni del Tribunale e della Corte di appello di Roma, pubblicando periodicamente i risultati del lavoro di raccolta e massimazione sui siti istituzionali degli Uffici giudiziari, in modo tale che siano accessibili a tutti gli operatori della giustizia.

Si potrebbe suggerire anche la costruzione di una banca dati ed effettuare anche la indicizzazione di singoli brani o parti delle pronunce, consentendo di reperire, mediante la ricerca per voci o sottovoci, oltre alle sentenze ed alle massime, anche gli **stralci di motivazione** indicizzati. Tale attività potrebbe essere estremamente utile al Giudice ed agli addetti all'U.P.P. nella redazione dei provvedimenti, in quanto consentirebbe di reperire rapidamente da un precedente una parte di motivazione da potere usare come bozza.

Tale sistema di indicizzazione di singoli brani contenuti nella motivazione delle sentenze (i passaggi motivazionali ritenuti più significativi e/o contenenti il principio di diritto e la argomentazione relativa) era in uso presso *Il Foro italiano* – sezione *Merito ed extra*.

**Si segnala al riguardo che, nel «Piano dettagliato delle attività da svolgere nel periodo 1.04.2022-30.09.2023 [versione del 10 maggio 2022]»** (p. 4 ss.), si prevede, nell'ambito della Azione 1.3, di elaborare una «*Proposta di piani di gestione dell'U.P.P.*» comprendente, tra le altre cose, una «*proposta di sistemi di indicizzazione, catalogazione e massimazione delle sentenze del tribunale e realizzazione di banche dati della giurisprudenza di merito di ciascun tribunale per agevolare la nomofilachia "orizzontale"*» (attività da porre in essere nel periodo compreso tra il 31.12.2022 ed il 31.03.2023).

Parimenti, nello stesso periodo di tempo, si prevede di compiere uno «*Studio delle eventuali banche dati di giurisprudenza e/o massimari giurisprudenziali attive/i presso gli U.P.P. o Uffici*

---

*di una banca dati strutturalmente diversa da quelle degli UPP, che può costituire un utile complemento, ma che da sola è inidonea a supportare le necessità organizzative di cui si è detto».*

Rimarca come la prevedibilità delle decisioni sia alla base di un trattamento uniforme dei cittadini dinanzi al giudice V. DI CERBO, *Banche dati di giurisprudenza, nomofilachia e trasparenza dell'attività giurisdizionale. L'esperienza del CED della Corte di Cassazione*, in *Questione Giustizia*, 2017-3, 93.



*Giudiziari con particolare riguardo alle caratteristiche del motore di ricerca (ad es. per estremi, per materia, per parole chiave, per riferimenti normativi, per precedenti conformi)»; nonché di effettuare la «Elaborazione di modelli di implementazione delle banche dati (ove esistenti) o di istituzione (ove non esistenti)».*

Si evidenzia che la attività relativa alla *massimazione* e raccolta della giurisprudenza di merito è valorizzata anche nella Azione 4.1 (*Sperimentazione di nuovi schemi collaborativi tra Università e Uffici giudiziari*) (p. 10 del «Programma dettagliato»), in cui si prevede di avviare la «*Formulazione di bandi per tirocini formativi (curricolari e/o extracurricolari) destinati a laureandi e/o neolaureati in Giurisprudenza per la catalogazione e massimazione dei provvedimenti giudiziari di merito tramite la stipula/rinnovo di precise convenzioni con gli uffici giudiziari*» (periodo di riferimento: 1.07.2022-30.09.2023).

Anche nella Azione 4.2 (Rimodulazione dell'offerta formativa universitaria) è prevista la «*Attivazione di cliniche legali e/o laboratori (sulla scrittura giuridica; sulla massimazione; sull'impiego delle principali piattaforme di ricerca giurisprudenziale), che prevedano altresì tirocini curricolari previa stipulazione di apposite convenzioni*» (periodo di riferimento: 1.04.2022-30.09.2023).

Il Tribunale di Roma, tra le attività cui intende destinare gli addetti all'U.P.P., prevede che questi siano chiamati a compiere lo «*studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, schede riassuntive per procedimento)*».

Pare opportuno, al riguardo, suggerire la predisposizione di una **griglia di lavoro** comune per gli addetti all'U.P.P., che questi ultimi saranno chiamati a compilare (ad es. tabella con spazi dedicati a: indicazione delle parti; riassunto delle prospettazioni in fatto; esposizione delle questioni di diritto; conclusioni, istanze istruttorie formulate, ecc.). Tale lavoro sarà poi utile al giudice sia per inquadrare rapidamente le questioni di fatto e diritto rilevanti, sia per estrarre brani da usare come bozza per i provvedimenti anche endoprocedimentali. L'utilizzo di una griglia di lavoro comune almeno a livello di Sezione renderebbe più agevole per gli addetti all'U.P.P. collaborare con più giudici e ottimizzare i tempi di lavoro. Una simile attività è prevista anche dalla Corte di appello ed è contemplata nell'ambito del «Piano dettagliato delle attività da svolgere nel periodo 1.04.2022-30.09.2023 [versione del 10 maggio 2022]», Azione 1.3, nn. 5-8.

Il Tribunale di Roma afferma che «*la prima attività da porre in essere, propedeutica ad un proficuo impiego delle nuove risorse umane a disposizione dell'Ufficio, è la **formazione specifica** degli addetti all'U.P.P.*» (p. 33). Si prevede che tale formazione debba essere impartita sotto la responsabilità dei Presidenti di Sezione e dei Direttori di Cancelleria, sia mediante corsi, sia mediante affiancamento.

Al riguardo, secondo quanto si apprende nel Progetto organizzativo della Corte di appello di Roma (p. 20), questa ha «*già programmate oltre 90 ore di formazione*» di carattere generale per gli addetti all'U.P.P.. Nel progetto si dice poi che la formazione specialistica dovrà avvenire negli Uffici giudiziari «sul campo», e dovrà essere organizzata dai presidenti





coordinatori per l'U.P.P., d'intesa con il dirigente amministrativo e dagli uffici di formazione decentrata; saranno coinvolti anche gli uffici di formazione decentrata. Si evidenzia inoltre che il CSM, con delibera del 23 febbraio 2022 ha adottato la Pratica n. 1/GE/2022, recante «*Istituzione di un tavolo tecnico con la Scuola Superiore della Magistratura per la pianificazione della formazione degli addetti all'ufficio del processore*».

Quanto agli obiettivi ed alle azioni prospettati dalla **Corte di appello di Roma**, si evidenzia anzitutto, quale **primo obiettivo**, l'intendimento di implementare in ogni sezione l'impiego del modello decisorio di cui all'art. 281 *sexies* c.p.c., anche mediante il compimento di pre-camere di consiglio, con redazione di report relativi al procedimento affidati anche agli assistenti del giudice.

Un **secondo obiettivo** fissato dalla Corte di appello consiste nella schematizzazione delle questioni ricorrenti, con archiviazione dei punti di motivazione ed elaborazione di modelli di provvedimenti.

Il **terzo obiettivo** della Corte è rappresentato dalla elaborazione di un archivio di giurisprudenza delle sezioni civili da inserire nelle pagine web della Corte stessa. Si rinvia a quanto detto sopra al riguardo. L'avvio della massimazione e raccolta della giurisprudenza rappresenta dunque una linea di azione comune a Tribunale, Corte di appello ed Università.

Il **quarto obiettivo** riguarda la trasmissione al giudice di primo grado dell'esito delle impugnazioni nei casi di maggiore rilevanza.

Dalla analisi della documentazione citata in epigrafe si è riscontrata una (almeno parziale) coerenza tra le azioni programmate dagli Uffici giudiziari e le azioni di cui al «Piano dettagliato delle attività da svolgere nel periodo 1.04.2022-30.09.2023 [versione del 10 maggio 2022]». Alcune delle azioni comuni sono state evidenziate già nel corpo della presente relazione, altre potranno essere evidenziate successivamente, anche alla luce della analisi dettagliata dei programmi elaborati dalle singole sezioni.

Una volta individuati i terreni di lavoro comuni (tra l'Università e gli Uffici giudiziari di competenza) si potrà calibrare adeguatamente la successiva parte della ricerca, nel dialogo con i referenti degli Uffici giudiziari stessi.

\*

Tanto premesso in termini generali, la seconda parte del presente *report* di sintesi sarà dedicata alla ricognizione relativa alle singole sezioni del Tribunale di Roma, salve le eventuali integrazioni in dipendenza di dati successivamente pervenuti.

### **VIII. Analisi specifica dei progetti organizzativi dell'U.P.P. presso le Sezioni del Tribunale di Roma**



### VIII.1 – L' U.P.P.presso la Sezione II

La II sezione ha partecipato alla sperimentazione dell'Ufficio per il Processo nel periodo giugno 2016-settembre 2017 e successivamente ha stabilizzato questo modulo organizzativo nel triennio 2018-2020.

Al momento della redazione del piano, rispetto alla pianta organica mancano tre giudici togati, mentre con riferimento all'organico del personale amministrativo viene lamentata la mancanza di un assistente giudiziario per fronteggiare le attività connesse all'avvio e al funzionamento dell'Ufficio per il processo che prevede l'inserimento di 14 nuovi addetti.

Nel periodo dicembre 2017-dicembre 2021 viene segnalata una **riduzione dei tempi di definizione** tanto delle cause ultratriennali (da 2105 a 1770) che delle cause pendenti totali che sono passate da 10311 a 7374.

Riguardo agli obiettivi, la relazione pervenuta dalla sezione si concentra particolarmente sulla riduzione del *disposition time*.

In particolare, viene evidenziato che il *disposition time* nel 2019 era pari a 727 giorni, a fine 2021 è sceso a 715 giorni e si prevede che debba essere di circa 320 giorni entro il 30 giugno 2026.

Per raggiungere questo obiettivo sono previste due diverse modalità:

- a. La soluzione preferita prevede di abbattere il *disposition time* soprattutto dopo aver precedentemente risolto una gran parte dell'arretrato più datato (quindi indicativamente dopo il 2024);
- b. Secondo una diversa impostazione, è previsto un abbattimento costante nel corso degli anni con una riduzione media di circa 80 giorni l'anno.

Riguardo all'arretrato si prevede un abbattimento costante pari a circa il 5% annuo per i primi 3 anni e di un ulteriore 5% complessivo negli anni 2025-2026.

Per raggiungere questi risultati sono state adottate diverse misure, tra le quali:

- i) assegnazione al medesimo giudice di cause che presentano profili di connessione (anche solo di diritto) con cause già assegnatili;
- ii) maggiore applicazione del modello di decisione *ex art. 281 sexies cpc*;
- iii) criterio prioritario di trattazione delle cause secondo il modello *first in first out* temperato per cui viene preferita la definizione delle cause ultratriennali accelerando il più possibile la fase istruttoria e anticipando l'udienza di precisazione di conclusioni.

Riguardo l'organizzazione dell'U.P.P., ai giudici onorari sono stati assegnati ruoli autonomi nel rispetto dell'art. 30 co. 1 lett. b) d.lgs. n. 116/2017, mentre i 14 nuovi addetti sono stati divisi in tre gruppi di lavoro a supporto dei giudici e delle altre attività giudiziarie e amministrative.

È previsto un sistema di turnazione per il lavoro in presenza e in *smart working*.



L'inserimento dei nuovi **addetti** si sta articolando in 4 fasi:

- a. Formazione - due settimane sotto la supervisione del personale amministrativo (argomenti: spese di giustizia; preparazione delle udienze; sistemi informatici e fascicolazione e assegnazione dei fascicoli) e del magistrato referente per l'informatica (istruzione circa l'utilizzo della *Consolle*);
- b. Affiancamento – terminata la prima fase della formazione per altre due settimane si è proceduto all'affiancamento dei nuovi addetti con i cancellieri e con i magistrati. Per favorire la conoscenza del lavoro processuale si è prevista una variazione quotidiana degli affiancamenti tra i gruppi degli addetti e i magistrati;
- c. Esercizio delle funzioni più semplici in autonomia – dopo l'affiancamento ai singoli addetti è stato affidato l'esercizio in autonomia di alcuni compiti ritenuti più semplici quali ad esempio, la ripulitura della Consolle e dei registri SICID da false pendenze; riordino e controllo della completezza dei fascicoli e organizzazione del ruolo del giudice tenendo conto anche delle cause ripetitive;
- d. Incremento progressivo delle funzioni – alla fine del primo periodo e, successivamente, alla fine di ogni mese, il Presidente di sezione e la Direttrice di cancelleria valutano il grado di conoscenze acquisite dagli addetti all'Ufficio per il processo e le opportunità di affidare loro funzioni più complesse, quali: i) ricerche giurisprudenziali; ii) individuazioni nei ruoli di cause similari o predisposizioni di bozze di provvedimenti ritenuti più semplici; iii) redazione sotto la guida di un magistrato designato di un *massimario delle pronunce della sezione*.

È previsto un monitoraggio dell'attività complessiva e dei risultati raggiunti entro il 10 dei mesi di gennaio, aprile, luglio e ottobre, e alla fine di ogni anno, al fine di confrontare i risultati raggiunti con gli obiettivi fissati.

\*

### VIII.2 – L' U.P.P.presso le Sezioni III e IV

Le sezioni civili III e IV (la prima tabellarmente competente in materia di **espropriazione mobiliare**, la seconda in materia di **espropriazione immobiliare**) erano già dotate dell'Ufficio per il Processo prima dell'emanazione del decreto presidenziale prot. n. 5519 del 21 marzo 2022 (che ha istituito i rimanenti U.P.P. presso il Tribunale di Roma), in forza di quanto previsto dal decreto presidenziale prot. n. 10189 del 3 luglio 2018.

L'ufficio per il processo della **Sezione III** civile risulta costituito da un Presidente, cinque magistrati togati, otto G.O.P., tre addetti all'U.P.P. (l'organico è carente allo stato di un addetto all'U.P.P.) e quattro tirocinanti (di cui due in scadenza a ottobre 2022 e due in scadenza a ottobre 2023).



Risultano, inoltre, ventitre risorse di personale amministrativo.

L'ufficio per il processo della **Sezione IV** civile risulta invece costituito da un presidente, cinque magistrati togati, otto GOP, quattro addetti all'U.P.P. e quattro tirocinanti (di cui due in scadenza a ottobre 2022 e due in scadenza a ottobre 2023). Risultano, inoltre, sedici risorse di personale amministrativo.

Con decreto prot. n. 40 del 2 marzo 2022 il presidente della III sezione ha effettuato le modifiche tabellari conseguenti all'inserimento degli **addetti** all'U.P.P., prevendo altresì in maniera analitica i compiti che potranno essere affidati a ciascuno di loro, i quali attengono, per lo più, all'ausilio del giudicante nell'esercizio dell'attività giurisdizionale.

L'**Ufficio per il processo della III** sezione civile è stato articolato in quattro strutture, in ciascuna delle quali opera un addetto all'U.P.P..

Una struttura è destinata all'assistenza delle attività generali della sezione, con specifico riferimento all'attività non giudiziaria del presidente di sezione e all'attività dell'ufficio del direttore di sezione.

Le altre tre strutture sono caratterizzate principalmente dallo svolgimento di attività di assistenza al lavoro giudiziario dei magistrati della sezione, inteso in un'accezione ampia, comprendente anche attività di **studio e ricerca** e di **organizzazione** del lavoro.

Alla luce degli obiettivi posti dal PNRR, per individuare i due magistrati professionali che compongono ciascuna struttura si è accordata rilevanza prevalente al numero dei procedimenti contenziosi pendenti nei rispettivi ruoli e all'entità delle pendenze ultratriennali. Si è quindi evitato di inserire nella medesima struttura i magistrati che siano i meno gravati oppure i maggiormente gravati, cercando di rendere omogenee e bilanciare, per quanto possibile, le situazioni presenti in ciascuna struttura, in modo da assicurare la massima efficienza dell'impiego degli addetti all'U.P.P.: per soddisfare tale esigenza il tempo lavorativo dell'addetto all'U.P.P. potrà essere ripartito in misura differente tra i magistrati componenti la stessa struttura. I ruoli contenziosi dei G.O.P. non presentano carichi rilevanti.

Con riferimento alla **IV sezione civile**, le modifiche tabellari conseguenti all'inserimento degli addetti all'U.P.P. sono avvenute in forza del decreto prot. n. 638 del 18 febbraio 2022.

Nell'ambito del piano programmatico della IV sezione (da declinare poi da parte di ciascun magistrato sulla base di un proprio personale piano) si dà atto che la materia principalmente trattata dalla sezione riguarda le procedure espropriative immobiliari, mentre soltanto una parte marginale degli impegni dei magistrati in servizio, togati e onorari, riguarda il contenzioso rilevante ai fini del raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal PNRR.

In considerazione di quanto precede, si prevede innanzitutto l'impiego degli **addetti** all'U.P.P. all'esame preliminare dei fascicoli delle esecuzioni al fine di consentire il parziale



sgravio dei giudici onorari - che, in forza delle disposizioni originarie dell'U.P.P., sono attualmente impiegati anche in detta attività su delega del giudice titolare - con la conseguenza di un loro maggiore impegno nell'attività di definizione dei ruoli contenziosi di cui sono titolari.

Si stabilisce, inoltre, che, in considerazione della previsione dell'aumento di produttività nel settore contenzioso, vi sarà anche un incremento degli adempimenti di cancelleria, cui si ritiene di fronte anche con l'ausilio degli addetti all'U.P.P., i quali saranno impiegati, in parte, anche a supporto delle cancellerie di entrambi i settori contenzioso ed esecuzioni.

Il programma della sezione IV individua poi le singole attività-tipo che potranno essere svolte dagli addetti all'U.P.P. e il piano della formazione del nuovo personale, la quale sarà affidata ai magistrati togati assegnati alla sezione.

Per quanto riguarda i servizi qualitativi già introdotti mediante presso le sezioni III e IV si segnala:

- i) l'avvio dell'attività di **individuazione ed eliminazione delle cd. false pendenze** (procedimenti che dal registro informatico e nelle statistiche risultano ancora pendenti, nonostante siano estinti o comunque definiti);
- ii) la movimentazione d'ufficio dei procedimenti più risalenti, sospesi o comunque di fatto quiescenti, per verificare la persistenza dell'interesse del creditore alla loro prosecuzione.

La III sezione, inoltre, fissa **ogni quattro settimane un'udienza di prima comparizione tematica** ovvero destinata esclusivamente alla trattazione delle procedure contro i debitori pubblici "seriali" (Agenzia delle Entrate - Riscossione, Roma Capitale, INPS e Poste Italiane s.p.a.), con carico maggiore rispetto a quello delle udienze ordinarie: ciò consente di definire un cospicuo numero di procedure, nonché di disporre la riunione di procedimenti per crediti modesti, promossi dallo stesso creditore, consentendo la totale soddisfazione degli stessi, altrimenti preclusa a causa dei limiti quantitativi di efficacia del pignoramento stabilito dall'art. 546 c.p.c.

\*

### VIII.3 – L' U.P.P.presso la Sezione X

La **decima Sezione** civile fa parte, insieme all'ottava, alla nona e undicesima, dell'Area del **diritto del mercato**.

Nel riparto di competenze fra le sezioni dell'Area si è fatto ricorso alla competenza generica e alle subspecializzazioni.

Le materie di competenza generica sono le seguenti: agenzia; appalto; deposito; donazione; mandato; mediazione; transazione; trasporto; gestione d'affari; arricchimento senza causa; prelazione; promessa unilaterale; ripetizione di indebito; fideiussione; *leasing*; titoli di credito; ammortamento.





La competenza generica è attribuita fra tutte le sezioni, in ragione di un quarto, secondo un criterio basato sul numero di ruoli, cominciando dall'ottava sezione.

La subspecializzazione della X riguarda il contenzioso delle compravendite immobiliari (vendita di beni immobili e revocatorie di compravendite immobiliari), oltre ai procedimenti sommari (sequestro conservativo *ex art.* 671 c.p.c., sequestro giudiziario *ex art.* 670 c.p.c., sequestro liberatorio *ex art.* 687 c.p.c., sequestro previsto da norme speciali e provvedimenti di urgenza *ex art.* 700 c.p.c.).

La sezione si era già dotata di un Progetto di istituzione dell'U.P.P. (15/11/2017), poi rimodulato nel 2018.

Il precedente progetto prevedeva l'inclusione nell'U.P.P. unicamente dei giudici onorari in servizio e dei tirocinanti assegnati alla sezione.

In considerazione del sopravvenuto d. l. 80/2021 (convertito con l. 113/2021), la Sezione ha ritenuto di dotarsi di un nuovo Progetto, che prevede:

- i) l'integrazione nell'U.P.P. anche dei neoassunti funzionari assegnati alla sezione;
- ii) la partecipazione all'U.P.P. anche dei giudici togati e del personale amministrativo.

Inoltre, in base all'art. 10, delibera C.S.M. del 23/07/2020 l'U.P.P. è destinato a svolgere, prioritariamente, funzione di supporto all'attività giurisdizionale dei giudici togati, ma anche funzioni amministrative di ausilio al personale di cancelleria prima non previste.

Alla X sezione sono assegnati: 8 giudici togati oltre un presidente di sezione; 5 giudici onorari.

Attualmente (la relazione è del 24/02/2022 e gli stessi dati risultano dalla nota del Tribunale di Roma del 21/03/2022 n. 5519) la sezione registra una grave carenza di organico, in quanto sono presenti:

- i) 5 giudici togati, rispetto agli 8 previsti;
- ii) non è presente il presidente di sezione, svolge la funzione il dott. Vincenzo Picaro (avrebbe dovuto prender servizio in qualità di Presidente, stando alla relazione, la dott.ssa Raffaella Tronci, proveniente dalla Corte d'appello, per la quale era stato richiesto il posticipato possesso al 30/04/2022 dal Presidente di Cda). Segnala il Dott. Vincenzo Picaro, nella relazione, che egli il prossimo 16 agosto arriverà alla scadenza dei 10 anni in sezione e dovrà trasferirsi;
- iii) 3 giudici onorari, rispetto ai 5 previsti. Peraltro, 2 giudici onorari (dott.ssa Ferrari e dott. Del Litto) coassegnati anche ad altra sezione;
- iv) tre tirocinanti, che faranno parte dell'U.P.P., ma continueranno a collaborare con i magistrati secondo i modelli in essere;
- v) 8 unità fra il personale amministrativo: un direttore di cancelleria, un funzionario giudiziario (in procinto di trasferimento, ovvero già trasferito alla data attuale), un cancelliere esperto, due assistenti giudiziari, un operatore giudiziario, un'addetta ai servizi



ausiliari e un addetto della Romeo Gestioni S.p.a. (Società di gestione patrimoni immobiliari).

vi) 11 funzionari per l'U.P.P. in procinto di prendere servizio (di fatto dalla nota del Tribunale di Roma del 21/03/2022 n. 5519 sembrerebbero essere 10)

Segue uno schema riepilogativo:

Sez.	Magistrati		G.O.P.		Addetti U.P.P.		Tirocinanti	
	Effettivi	Organico	Effettivi	Organico	Effettivi	Organico	Inizio Marzo 2022 Scadenza Settembre 2023	Inizio Marzo-Aprile 2021 Scadenza Settembre-Ottobre 2022

X	P. 0 G. 5	P. 1 G. 8	3	5	10	11	1	3
---	--------------	--------------	---	---	----	----	---	---

I due giudici onorari (dott.ssa Ferrari e dott.ssa Vescovi), oltre ad avere un proprio carico di ruolo, attualmente stanno tamponando i ruoli dei giudici togati trasferiti (Rossi, Izzo e Schipani), mentre per il ruolo del giudice togato Perinelli, di minore consistenza, è stato disposto il temporaneo congelamento.

I provvedimenti cautelari, di correzione errori materiali e di estinzione per le cause che esulino dalla competenza dei got, relative ai ruoli dei magistrati trasferiti, vengono riassegnati tra tutti i giudici della sezione, secondo il criterio dell'anzianità di servizio a rotazione.

I procedimenti contenziosi pendenti presso la X sezione sono 4627 (sono esclusi i procedimenti cautelari, di accertamento tecnico preventivo e di volontaria giurisdizione) e i procedimenti ultratriennali 1035 (dato del 31/12/2021).

La relazione evidenzia come per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'arretrato individuati dal d.l. 80/2021 sia prioritaria l'urgente copertura dei posti vacanti ed è preventivabile nel primo periodo una concentrazione degli sforzi sull'abbattimento delle cause ultratriennali e un abbassamento progressivo del *disposition time*.

In considerazione della primaria esigenza di copertura con i giudici onorari dei quattro ruoli vacanti sono esclusi dall'U.P.P., salvo diverse future determinazioni, i giudici onorari già assegnati alla sezione<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Erano già in servizio alla data di entrata in vigore del d. lgs 116/2017 e dunque non devono essere obbligatoriamente inseriti nell'U.P.P..



Faranno parte dell'U.P.P.:

- a. i tirocinanti attualmente in servizio (e eventuali futuri tirocinanti)
- b. i giudici togati e il presidente di sezione (9 unità potenziali, 5 unità attuali)
- c. una parte del personale amministrativo (4 unità): il direttore di cancelleria, il funzionario giudiziario, il cancelliere esperto e un assistente giudiziario.
- d. funzionari amministrativi neoassunti (11 unità, effettive 10).

I **funzionari amministrativi** saranno così distribuiti:

- i. 9 unità affiancheranno (n numero di uno ciascuno) i giudici togati nei rispettivi ruoli (9 in totale); nell'attuale fase di scopertura dei ruoli, al giudice assegnatario del ruolo del giudice vacante verranno affiancati 2 funzionari, in modo che ad organico coperto ciascun giudice, compreso il Presidente, abbia affiancato un funzionario amministrativo<sup>31</sup>;
- ii. 2 unità affiancheranno rispettivamente il direttore di cancelleria e il cancelliere esperto.

I giudici e il personale cui sono affiancati i funzionari per l'U.P.P. svolgeranno funzioni di coordinamento e formazione finalizzata all'acquisizione di nozioni teorico pratiche.

Inoltre, è prevista la costituzione di appositi gruppi operativi tematici composti da 3 funzionari per l'U.P.P. e un giudice togato come coordinatore per finalità comuni alla sezione (a titolo esemplificativo, individuazione dell'arretrato ultratriennale da definire con urgenza, individuazione dei filoni di cause etc.).

Ai funzionari per l'U.P.P. saranno assegnate le seguenti mansioni:

- 1) **attività propedeutiche all'udienza**, quali, a titolo esemplificativo, i) lo studio dei fascicoli e predisposizione di schede riassuntive; ii) verifica della completezza dei fascicoli; iii) predisposizione di bozze di verbali d'udienza; iv) controllo delle notifiche e del rispetto dei termini di costituzione
- 2) **attività in udienza**, quali, a titolo esemplificativo i) attività di ausilio al giudice nell'assunzione della prova per interpellato e testimoniale; ii) preparazione di bozze di provvedimenti semplici (liquidazione e nomina del Ctu); iii) preparazione di decreti di autorizzazione alla trattazione scritta delle udienze; iv) preparazione delle bozze in fatto delle sentenze con la ricostruzione del processo; v) elaborazione di massime della giurisprudenza della sezione
- 3) **attività successive all'udienza ed attività amministrative di ausilio al personale di cancelleria**, quali, a titolo esemplificativo i) revisione e monitoraggio delle liquidazioni dei patrocini a spese dello stato; ii) attività di recupero dei contributi unificati non versati; iii) individuazione dei procedimenti cancellati da estinguere per mancata riassunzione; iv) monitoraggio mensile dei fascicoli in decisione e/o rimessi al giudice per la sentenza, con segnalazione dei fascicoli con i maggiori tempi di attesa per l'emissione del

<sup>31</sup> In considerazione delle ridotte dimensioni della stanza si esclude l'affiancamento di più di un funzionario alla Dott.ssa Gaetano.



provvedimento; v) rilevazione di tutti i dati statistici necessari ai monitoraggi per il raggiungimento degli obiettivi del PNNR.

L'orario di servizio per i funzionari (36 ore settimanali) sarà di 5 giorni settimanali con 2 rientri pomeridiani, che coincideranno, per coloro che sono affiancati a un giudice, con i giorni in cui lo stesso tiene udienza, al fine di consentire l'interazione in udienza e lo scioglimento delle riserve di ordinanza. La modalità in presenza sarà alternata con la modalità da remoto, tenendo conto delle esigenze di spazio e di contenimento dei rischi da contagio.

È previsto un breve piano interno di **formazione dei funzionari** della durata di 2/4 settimane, per consentire loro di operare concretamente sin da subito ed acquisire le nozioni necessarie al perseguimento degli obiettivi dell'U.P.P.

La formazione verrà svolta dai giudici, nei giorni in cui tengono udienza, e con collegamento da remoto negli altri giorni.

Tale formazione sarà integrata, quanto all'utilizzo dei sistemi informatici, dal breve corso che sarà tenuto dal magistrato referente della sezione Dott. Francesco Cina.

La formazione per le attività amministrative sarà svolta a rotazione dalle 4 unità assegnate all'U.P.P. (un direttore di cancelleria, un funzionario giudiziario, cancelliere esperto, un assistente giudiziario).

\*

#### **VIII.4 – L' U.P.P.presso la Sezione XI**

L'undicesima sezione civile fa parte, insieme all'ottava, alla nona e alla decima, dell'area del **diritto del mercato**. Nel riparto di competenze fra le sezioni dell'Area, all'undicesima risulta assegnata la subspecializzazione delle **compravendite immobiliari**.

Rispetto a questa sezione, come per le altre dell'area, non è possibile individuare i dati esatti relativi all'arretrato e alle pendenze poiché il Progetto Organizzativo per l'U.P.P. ex art. 12 DL 80/21 e il relativo *Kit statistico* utilizzano criteri di catalogazione eccessivamente generici che forniscono **dati aggregati**. In particolare, le voci riconducibili alla sezione XI sono *diritti reali e contratti* e riportano dei dati relativi all'arretrato e ai procedimenti pendenti riconducibili a più sezioni. Infatti, nel predetto Progetto Organizzativo si dà atto che le pendenze della sezione XI sono 6.105 ma riguardo all'arretrato si afferma soltanto che nelle sezioni I, X, XI e XII si concentra il 26% dell'arretrato senza però precisare quali siano i dati specifici relativi a ciascuna sezione.

Presso tale Sezione l'Ufficio per il Processo è stato **istituito solo recentemente** (non risulta tra le sezioni che lo avevano istituito con il Decreto Presidenziale prot. 10189 del 2018) ma non risulta indicata l'effettiva data di istituzione. **Semberebbe addirittura**



**risalente al decreto del 21 marzo 2022** (prot. 5519) di modifica della composizione delle tabelle relative alle dotazioni organiche.

Tuttavia, nel Progetto organizzativo relativo alla sezione XI del 28 febbraio 2022 sembrerebbe che l'U.P.P. era già stato avviato in precedenza poiché si afferma che *“nel corso degli anni è già stato sperimentato l'ufficio del processo all'interno della sezione con consistenti risultati”*, senza tuttavia specificare quali e senza neppure evidenziare le eventuali criticità. È probabile che le precedenti sperimentazioni si riferiscano all'utilizzo dei GOT e tirocinanti. Infatti nel Progetto si precisa che **l'U.P.P. in questa sezione è stato di fatto presidiato da G.O.T. affiancati ai giudici togati e tirocinanti** ex art. 73 dl 69/2013. Riguardo alle dotazioni organiche, incrociando i dati ricavabili dal *Kit statistico* e dal Progetto Organizzativo ex art. 12 DL 80/21 e sue successive integrazioni, con riferimento alla sezione XI risultavano assegnati 8 magistrati togati, 3 G.O.T. coassegnati a più sezioni e 7 risorse di personale amministrativo.

Con l'ultimo decreto di modifica del 2022 si vengono assegnati **10 magistrati togati effettivi su 9 previsti in organico, 4 G.O.T. su 5 previsti in organico, 8 addetti all'U.P.P. su 11 in organico, 1 tirocinante su 2 in organico.**

Come anticipato, laddove realmente fosse stato istituito in precedenza l'U.P.P., come si dà atto nel Progetto Organizzativo della sezione, difettano le informazioni sui risultati positivi e sulle criticità che vengono indicati in modo assolutamente generico senza fornire alcun dato relativo all'abbattimento dell'arretrato.

Difetta anche l'eventuale Progetto istitutivo dell'U.P.P. relativo alla XI sezione poiché quello contenuto nel Progetto organizzativo relativo alla sezione XI del 28 febbraio 2022 non sembra sufficientemente dettagliato e articolato né dal punto di vista della struttura né rispetto all'articolazione delle funzioni.

Precisamente, il Progetto organizzativo relativo alla sezione XI del 28 febbraio 2022 sembra **ancorato al precedente errato modello basato sull'uso promiscuo degli addetti U.P.P., che infatti vengono considerati** o come *assistenti del giudice* o come *supporto al lavoro delle cancellerie*.

Peraltro, le funzioni individuate nell'ambito in tali due ruoli sono relative alle attività proprie del giudice e/o del cancelliere, risultano descritte in modo generico e si demanda ai singoli magistrati l'individuazione delle funzioni e delle modalità di dettaglio.

Appare utile la distinzione tra attività udienza e post-udienza, ma si riscontrano enormi carenze sull'individuazione delle attività specifiche funzionali alla riduzione dell'arretrato (ad esempio non si fa proprio riferimento all'utilizzo di ADR sebbene nella sezione sia ricompresa una materia che rientra nell'ambito della condizione di procedibilità di cui all'art. 5 d.lgs. n. 28 del 2010).

\*

## **VIII.5 – L' U.P.P. presso la Sezione XVI**





La sezione XVI civile (sezione specializzata in materia di imprese) rientrava tra le sei sezioni civili del Tribunale di Roma presso le quali, prima del decreto presidenziale prot. n. 5519 del 21 marzo 2022, non era stato istituito l'Ufficio per il processo.

Invero, nel Progetto organizzativo per l'Ufficio per il processo predisposto dal Presidente del Tribunale di Roma (prot. n. 21908 del 29 dicembre 2021) si specificava che nessuna di tali sezioni prevedeva di ricorrere a questo modulo organizzativo.

Si tratta di una specificazione curiosa ove solo si considerino gli evidenti profili di criticità che connotavano proprio la sezione XVI civile: nello stesso Progetto organizzativo si rilevava infatti che alla data del 30 giugno 2021 la sezione XVI civile era **una di quelle maggiormente gravate dalle pendenze** (6.333), con una concentrazione di circa il 10% dell'arretrato complessivo del Tribunale; si sottolineava inoltre che lo stato dei procedimenti di tale sezione desta particolare attenzione, in quanto la trattazione delle cause di cui all'art. 3 d.lgs. n. 168/2003 ne risulta inevitabilmente rallentata e la loro definizione è spesso raggiunta oltre il termine di ragionevole durata, con conseguente compromissione delle finalità sottese alla norma istitutiva delle sezioni specializzate in materia.

L'istituzione dell'Ufficio per il processo presso la sezione XVI civile ha dunque avuto luogo solamente con il decreto presidenziale prot. n. 5519 del 21 marzo 2022, secondo il progetto elaborato dal relativo Presidente.

Tale Ufficio per il processo risulta costituito da un presidente, sei magistrati (a fronte di un organico che prevederebbe in realtà nove magistrati togati), tre G.O.P. (a fronte di un organico che ne contemplerebbe cinque), tredici addetti all'U.P.P. (con una scopertura di un addetto rispetto all'organico) e sei tirocinanti (di cui due in scadenza ad ottobre 2022 e quattro in scadenza a settembre 2023).

Nel progetto organizzativo dell'Ufficio per il processo elaborato dalla sezione XVI civile si denuncia tuttavia la **carenza di risorse** in relazione all'entità dell'arretrato da smaltire.

In particolare, si fa presente che:

- i) erano stati richiesti ventidue addetti all'Ufficio per il processo;
- ii) l'organico dei giudici togati non è stato implementato;
- iii) i G.O.P. sono destinati alla sezione soltanto al 50% e che essi non sono comunque sufficienti a far parte dei gruppi in cui è stata ripartita la struttura organizzativa dell'Ufficio per il processo;
- iv) anche il personale di cancelleria risulta insufficiente ad affiancare i vari gruppi previsti per l'Ufficio per il processo della sezione.

Si lamentano altresì l'indisponibilità di locali idonei a consentire agli addetti all'U.P.P. di poter lavorare in sede e la scarsità delle dotazioni strumentali.

La carenza di giudici che affligge la sezione era stata peraltro già evidenziata nel Progetto organizzativo per l'Ufficio per il processo – PNRR predisposto dal Presidente del Tribunale di Roma (prot. n. 21908 del 29 dicembre 2021).



Considerato che l'Ufficio per il processo costituisce una novità per la sezione XVI, nel relativo Progetto organizzativo sono state anzitutto individuate le **attività propedeutiche** all'avvio di tale struttura.

Si tratta di attività non solo di carattere meramente materiale (quali strutturazione delle cartelle condivise e creazione di gruppi *Teams* dedicati all'U.P.P.), ma anche attinenti a profili formativi (come la predisposizione di schede utili ai fini dell'intestazione della sentenza, della preparazione dei verbali, del compimento delle attività prodromiche all'udienza) ovvero operativi (come la predisposizione di schede per il processo o la richiesta di rilevazione delle pendenze per materie e per giudice al momento dell'arrivo degli addetti all'U.P.P.).

In secondo luogo, sono state indicate le attività previste per i **primi sei mesi** di attività dell'Ufficio per il processo, funzionali ad una valutazione del personale assegnato in vista di una più razionale allocazione dello stesso.

Su un **piano organizzativo**, invece, l'Ufficio per il processo presso la sezione XVI civile è stato articolato in **quattro strutture**<sup>32</sup>, ciascuna delle quali è chiamata a seguire tematicamente una delle materie affidate alla competenza della sezione, ad operare per la relativa riduzione dell'arretrato e del *disposition time* e ad occuparsi della relativa banca dati, con la predisposizione – a cadenza trimestrale – di report tematici e statistici da condividere nella sezione.

Le quattro strutture in cui si articola l'Ufficio per il processo della sezione XVI sono le seguenti:

- 1) un **ufficio trasversale** condiviso con la sezione XVII, che si occupa di appalti pubblici, class action, esdebitazioni del debitore incapiente, predisposizione di una banca dati comune, rilevazione dei procedimenti cautelari e predisposizione di una relativa banca dati, rilevazione dei procedimenti *ex art. 702 bis c.p.c.* e predisposizione di una relativa banca dati, rilevazione delle proposte conciliative e dei flussi monitori, analisi dei dati del sito del Tribunale inerenti alla sezione. Il grU.P.P.o si compone di un dirigente della cancelleria e di due addetti all'U.P.P. ed ha come magistrato di riferimento il Dott. Di Salvo;
- 2) un **ufficio dedicato alla materia bancaria e dell'intermediazione finanziaria**, composto da due G.O.P., quattro addetti all'U.P.P., tre membri del personale di cancelleria, due tirocinanti, ed ha come magistrati di riferimento i Dott. Mazzaro e Goggi;
- 3) un ufficio dedicato **alla vendita di cose mobili, alle cessioni di azienda ed alle impugnazioni di delibere societarie**, composto da due G.O.P., quattro addetti

---

<sup>32</sup> Viene precisato che è stato possibile articolare l'Ufficio del processo soltanto in quattro strutture interne a causa del numero esiguo di Giudici, G.O.P. e personale di cancelleria e del minor numero di addetti all'U.P.P. assegnati.



all'U.P.P., tre membri del personale di cancelleria, due tirocinanti, ed ha come magistrati di riferimento i Dott. Ciocca e Iannaccone;

4) un ufficio dedicato alle **azioni di responsabilità, alle azioni societarie diverse dalle impugnazioni di delibere ed alla volontaria giurisdizione**, composto da quattro addetti all'U.P.P., tre membri del personale di cancelleria, due tirocinanti, ed ha come magistrati di riferimento i Dott. Ruggiero e Manzi.

Tali gruppi dovranno svolgere delle attività comuni, destinate, inizialmente, alla formazione dei relativi componenti (si tratterà di incontri formativi per l'introduzione alle attività della sezione, all'utilizzo della Consolle, alla massimazione delle pronunce ed alle rilevazioni statistiche). I magistrati di riferimento di ogni gruppo dovranno quindi seguire la formazione specifica dei relativi componenti e supervisionare le attività da compiere, con verifica dei risultati ottenuti.

In linea con la duplice qualifica che connota la figura degli addetti all'U.P.P., è previsto che, a regime, le attività agli stessi affidate saranno suddivise tra attività di **affiancamento ad un magistrato** (per almeno venticinque ore settimanali) ed attività di **coordinamento con la cancelleria** (sei ore bisettimanali); per il resto gli addetti all'U.P.P. dovranno dedicarsi alle attività inerenti al gruppo di riferimento, con riguardo in particolare alla massimazione delle sentenze, alla creazione di modelli e di banche dati, alla rilevazione dell'andamento delle materie assegnate.

Quanto al gruppo trasversale, condiviso con la sezione XVII, le attività che esulano dall'affiancamento al magistrato di riferimento, dovranno essere concordate con il presidente della sezione XVII e con il dirigente della cancelleria.

Con riferimento alle attività di affiancamento al magistrato, si specifica che per i primi sei mesi esse riguarderanno essenzialmente: lo studio delle udienze ed il supporto nella predisposizione dei verbali; la predisposizione di schede per il processo; l'intestazione delle sentenze; la verifica delle istanze; la redazione di bozze di provvedimenti semplici (come ordinanze e liquidazioni di compensi di CTU).

In relazione, invece, alle attività inerenti ai singoli gruppi, si chiarisce che, nel medesimo arco temporale, esse riguarderanno prevalentemente:

- i) la raccolta dei precedenti per materia degli ultimi tre anni;
- ii) l'avvio della massimazione e la distribuzione dei provvedimenti in archivio per materia;
- iii) la creazione di specifici *report* per materia.

Da ultimo, con riguardo alle attività di coordinamento con la cancelleria, è previsto che ciascun **addetto** all'U.P.P. dovrà procedere: alla verifica delle anagrafiche delle parti ed eventualmente alle relative correzioni; alla chiusura delle false pendenze; alla verifica del corretto inserimento del gratuito patrocinio; alla verifica della completezza dei fascicoli informatici e cartacei.



Nel complesso, pertanto, le attività da svolgere in questo primo periodo sono dirette a raggiungere i seguenti obiettivi: formazione degli addetti all'U.P.P. e impostazione delle attività per il periodo successivo; bonifica delle anagrafiche dei fascicoli ed eventualmente delle false pendenze; miglioramento dei fascicoli informatici; ausilio dei magistrati nelle attività di udienza, di redazione delle schede del processo e di intestazione delle sentenze. Non è previsto comunque un significativo aumento della produttività (che, semmai, potrebbe essere contenuto nella misura del 3%), ma si auspica quantomeno di ottenere un miglioramento qualitativo dei fascicoli.

Esaurito l'esame del progetto, è possibile segnalare brevemente alcuni aspetti di rilievo. In primo luogo, va certamente sottolineato il **carattere provvisorio del progetto**, che si limita ad una mera programmazione nel breve termine, ossia per un periodo di soli sei mesi.

Si tratta di un fattore che è stato in buona parte determinato dalla mancanza di un dato esperienziale cui far riferimento (come detto, l'Ufficio per il processo costituisce una novità per la sezione XVI), oltre che dalla fisiologica necessità di conoscere e formare il personale assegnato. Ne deriva che tale progetto richiederà inevitabili integrazioni preordinate ad individuare le modalità con cui la sezione intende raggiungere, nel lungo periodo, gli obiettivi del PNRR.

In secondo luogo, le mansioni da affidare agli addetti all'U.P.P. appaiono enunciate in maniera ancora piuttosto generica e non sembrano in grado di incidere sulla produttività della sezione (come d'altronde si fa presente nello stesso progetto).

Più in particolare, non vi è alcun riferimento alle attività di catalogazione del contenzioso ed alle tecniche da adottare per l'aggressione dell'arretrato o alla predisposizione di moduli operativi funzionali allo scopo. Tale constatazione stride evidentemente sia con il dato normativo – atteso che, ai sensi dell'art. 17 d.l. n. 80/2021 gli addetti all'U.P.P. sono chiamati a svolgere “*attività lavorativa esclusivamente per la riduzione dell'arretrato*” – sia con la condizione in cui concretamente versa la sezione XVI – presso la quale si concentra circa il 10% dell'arretrato complessivo del Tribunale.

Appare invece meritevole di positiva considerazione l'articolazione dell'Ufficio per il processo in quattro strutture interne, ciascuna dedicata ad una specifica materia, in quanto in tal modo ogni gruppo potrebbe rapidamente raggiungere un livello di specializzazione per aree tematiche idoneo a migliorare le *performance* della sezione.

Parimenti apprezzabile è la previsione di una struttura trasversale, condivisa con la sezione XVII, necessaria per il coordinamento delle relative attività e che potrebbe rivelarsi particolarmente utile per la formazione di orientamenti omogenei e di prassi comuni.

\*

#### **VIII.6 – L' U.P.P. presso la Sezione XVIII**



Il **progetto organizzativo istitutivo dell'Ufficio per il processo dell'Immigrazione (UPI)** è stato redatto, in data 13.12.2021, a seguito di una concertazione che ha coinvolto tutte le sezioni specializzate presenti sul territorio nazionale.

Tale progetto, dopo aver riepilogato i dati relativi a pendenze, flussi e arretrato, elenca gli obiettivi che si intende perseguire attraverso l'adozione delle misure organizzative successivamente indicate, tra cui:

- a. **riduzione pendenze 2019** che, nel giugno 2022, rischiano di divenire arretrato;
- b. **riduzione del *disposition time*** limitatamente ai procedimenti oggetto di monitoraggio in sede di PNRR e, quindi:
  - i. ai procedimenti volti al riconoscimento della protezione internazionale, rispetto ai quali è stimato un *disposition time* pari a 1130 giorni a fronte dei 4 mesi previsti dall'art. 35 *bis*, d.lgs. n. 25/2008;
  - ii. e quelli aventi ad oggetto il diritto di cittadinanza *iure sanguinis*, rispetto ai quali la prima e unica udienza di discussione è fissata, in media, a tre anni dall'iscrizione;

A tal fine, il progetto prevede la **costituzione di una struttura centrale** a supporto dell'intera sezione; inoltre, per un giorno a settimana, gli addetti UPI a tale struttura saranno collocati a supporto del personale di cancelleria.

La struttura centrale sarà **suddivisa in due settori**, corrispondenti ai relativi procedimenti:

- a. **protezione internazionale:**
  - i. al riguardo è prevista una prima fase di **screening** e **classificazione** dei procedimenti (in prima battuta iscritti nel 2019 e 2020) in **6 diverse categorie** (procedimenti esulanti dalla materia; ricorsi manifestamente fondati; altri procedimenti a trattazione semplificata; ricorsi in materia di ammissibilità di domande reiterate; ricorsi a trattazione prioritaria e, infine, ricorsi ordinari); all'esito della classificazione, gli addetti Upi sottopongono al magistrato una bozza semplificata di motivazione;
  - ii. seguirà, poi, una seconda fase di c.d. **triaging** che, sulla base dell'attività svolta in precedenza, prevede la compilazione, da parte degli addetti UPI, di una scheda di dettaglio per ciascun procedimento.
- b. **cittadinanza:** rispetto a tali procedimenti, gli addetti UPI si occuperanno dello studio dei documenti allegati ai ricorsi *ex art. 702 bis* c.p.c. (iscritti nel 2019 e 2020); inoltre, dovranno compilare una scheda tecnica, evidenziando eventuali criticità riscontrate nei procedimenti maggiormente complessi e proponendo una bozza di decisione per i procedimenti di più agevole definizione.





Tra gli altri, tali attività sono volte all'individuazione dei procedimenti più semplici, i quali vengono stimati in misura pari a 20/30% di quelli complessivamente pendenti in materia di protezione internazionale; e in misura pari all'80% di quelli in materia di cittadinanza; dato, questo, che consentirà una calendarizzazione delle udienze ragionata e un più efficiente impiego delle relative risorse.

Agli addetti UPI appartenenti a tale struttura si aggiungono, poi, **quelli collocati a supporto dei singoli giudici** che, del pari, si occuperanno, per un solo giorno a settimana, delle attività complementari di cancelleria limitatamente al ruolo del giudice assegnatario (tra cui, gestione ruolo di udienza, pubblicazione provvedimenti, gestione istanze, fissazione udienze e relativa calendarizzazione, stesura bozze provvedimenti di liquidazione, *etc.*).

È prevista, inoltre, una fase di **formazione specifica** preliminare della durata di 3/4 mesi, realizzata attraverso l'affiancamento ai *Research Officer* di EASO già presenti.

\*

#### **VIII.7 – L' U.P.P. presso l'Area Lavoro (4 Sezioni)**

Dal **Progetto organizzativo (generale) per l'U.P.P. del Tribunale di Roma del 28.12.2021** emerge che:

- a. la 1<sup>a</sup> sezione Lavoro consta di 14 giudici togati e 10 risorse amministrative;
- b. la 2<sup>a</sup> sezione Lavoro consta di 13 (o 12, i dati forniti si contraddicono\*) giudici togati e 10 risorse amministrative;
- c. la 3<sup>a</sup> sezione Lavoro consta di 13 giudici togati e 7 risorse amministrative;
- d. la 4<sup>a</sup> sezione Lavoro consta di 15 giudici togati e 9 risorse amministrative.

Per un totale pari a **55 giudici togati** (di cui 4 Presidenti), rispetto alla quale si rileva una **scopertura dell'organico** pari a 4 (o 3, i dati forniti si contraddicono\*) giudici togati, che si concentra nella 2<sup>a</sup> e nella 3<sup>a</sup> sezione Lavoro: la pianta organica approvata a seguito del D.M. 1.12.2016, infatti, prevede 4 Presidenti e 54 giudici togati.

Sotto il profilo dell'**informatizzazione**, si dà atto che:

- a. l'applicativo *Consolle* del Presidente viene utilizzato solo nell'Area Lavoro;
- b. così come, in talune sezioni dell'Area, viene utilizzato un doppio *monitor* ai fini della verbalizzazione (anche istruttoria).

Quanto ai dati dei relativi ai **flussi**, si rileva che i procedimenti pendenti al **30.6.2019** (estratti dai dati Cepej) e che, **in prospettiva, rischiano di divenire arretrato nel giugno 2022**):



- a. in materia di lavoro ammontano a 11.964, pari al 10% della pendenza totale; tra questi, 252 procedimenti integrano la definizione tecnica di arretrato, pari all'1% di quello complessivo;
  - b. in materia previdenziale ammontano a 4.324, pari al 4% della pendenza totale; tra questi, 39 procedimenti integrano la definizione tecnica di arretrato, pari allo 0% ca. di quello complessivo;
  - c. cui si aggiungono 8.568 ATP, pari al 7% del totale; tra questi, 450 procedimenti integrano la definizione tecnica di arretrato, pari all'3% di quello complessivo.
- Per un totale complessivo pari a meno del **2,2% dell'arretrato complessivo**.

**L'istituzione dell'U.P.P.** è avvenuta:

- a. con d.p. n. 10189 del 3.7.2018 nella 1<sup>a</sup> e nella 3<sup>a</sup> Sezione Lavoro;
- b. con d.p. n. 450 del 20.1.2020 nella 2<sup>a</sup> e nella 4<sup>a</sup> Sezione Lavoro.

Tuttavia, in sede di monitoraggio semestrale periodico, i presidenti di ciascuna sezione hanno riferito la difficoltà di (effettiva) attivazione dell'U.P.P. a causa, da un lato, dello scarsissimo numero di tirocinanti assegnati e, dall'altro, dell'impossibilità di impiegare i giudici onorari nelle cause di lavoro; nelle cause previdenziali, invece, i giudici onorari che potranno essere nominati a norma della procedura di cui al d.lgs. n. 116/2017, non sono ancora in servizio.

A seguito delle funzioni dei neo-addetti all'U.P.P., ciascuna sezione Lavoro consta di 5 risorse assegnate.

In base al **progetto organizzativo** di utilizzo degli addetti all'U.P.P. **comune all'Area Lavoro** del 17.2.2022:

- a. ciascuna sezione dovrebbe avere in organico **5 addetti neo-assunti** a norma dell'art. 12, d.l. n. 80/2021 (per **20 risorse complessive**) e, tuttavia, dal decreto presidenziale del 21.3.2022 emerge che la 1<sup>a</sup> sezione ne ha 3 e la 3<sup>a</sup> ne ha 4;
- b. i tirocinanti *ex art. 37, 5° comma, d.l. n. 98/2011 ed ex art. 73, d.l. n. 69/2013*, ma non viene specificato il numero e/o la durata delle relative esperienze; tuttavia, dal decreto del Presidente del 21.3.2022, emerge che:
  - i. la 1<sup>a</sup> sezione vanta 4 tirocinanti, di cui 1 in scadenza a settembre 2023 e 3 in scadenza a ottobre 2022;
  - ii. la 2<sup>a</sup> sezione vanta 4 tirocinanti, di cui 1 in scadenza a settembre 2023 e 3 in scadenza a ottobre 2022;
  - iii. la 3<sup>a</sup> sezione vanta 3 tirocinanti, di cui 1 in scadenza a settembre 2023 e 2 in scadenza a ottobre 2022;
  - iv. la 4<sup>a</sup> sezione vanta 2 tirocinanti, di cui 1 in scadenza a settembre 2023 e 1 in scadenza a ottobre 2022



*c.* i lavoratori cassintegrati, in mobilità o socialmente utili di cui all'art. 50, comma 1 *bis*, d.l. n. 90/2014, con compiti limitati a sU.P.P.orto della cancelleria; del pari, non ne viene specificato il numero.

**Le attività**, di ausilio allo svolgimento del lavoro giudiziario, cui verranno adibite tali risorse sono (genericamente) indicate in:

- a.* compiti di preparazione e ricerca necessari alla stesura dei provvedimenti;
- b.* supporto ai giudici nelle attività preordinate alla decisione;
- c.* supporto alla digitalizzazione e innovazione tecnologica;
- d.* implementazione mansioni di raccordo con il personale addetto alle cancellerie.

Inoltre, si richiamano i compiti previsti dall'allegato II, n. 1, del d.l. n. 80/2021.

È prevista, in ogni caso, la redazione di uno **specifico progetto di sezione** e la redazione di una relazione trimestrale periodica di area da parte del presidente coordinatore (la prima è prevista per il prossimo 30.6.2022).