



-PER UNA GIUSTIZIA GIUSTA-

INNOVAZIONE ED EFFICIENZA NEGLI UFFICI GIUDIZIARI GIUSTIZIA AGILE

Report di sintesi (2)

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 Marina Cordopatri; Dott.ssa Laura Costantino; Dott. Vincenzo De Carolis; Dott.ssa Cristina Lovise; Dott. Guglielmo Marmioli; Dott. Giacinto Parisi; Dott. Andrea Perin; Dott.ssa Federica Pedace; Dott.ssa Marika Ragni; Dott.ssa Annalisa Signorelli.

*

-SOMMARIO-

- I. Quadro normativo ed amministrativo**
- II. Ricognizione delle sezioni di competenza e della documentazione pervenuta. Analisi specifica dei progetti organizzativi dell'U.P.P. presso le Sezioni del Tribunale di Roma**
- III. Questionari sottoposti agli U.P.P.**



I. Quadro normativo ed amministrativo

L'art. 50 del d.l. n. 90/2014 ha introdotto nel nostro Ordinamento l'Ufficio per il Processo (di seguito U.P.P.), 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*»¹.

A seguito e per effetto della nota emergenza epidemiologica, il legislatore processuale ha introdotto una serie di norme regolamentari in materia², e, in linea con gli obiettivi posti dal P.N.R.R., ha disposto l'assegnazione di ingenti risorse economiche per l'assunzione di nuovo personale³ nonché per il coinvolgimento dell'Università pubblica, a cui ha demandato il compito di elaborare dei progetti per la: 1. definizione di moduli operativi per la costituzione e l'implementazione dell'U.P.P.; 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*⁴.

In tal modo l'U.P.P. è divenuto uno strumento del tutto complementare alla riforma delle norme processuali, così come anche dimostrato dalle previsioni contenute nella l. n. 206/2021⁵.

¹ Inizialmente, tale struttura era composta (i) dal giudice; (ii) dal personale di cancelleria; (iii) dai tirocinanti *ex artt.* 73, d.l. n. 69/2013, e 37, d.l. n. 98/2011; (iv) dai giudici ausiliari di corte d'appello *ex artt.* 62 e ss., d.l. n. 69/2013; (v) dai giudici onorari di tribunale di cui agli articoli 42 ter e ss., r.d. n. 12/1941; oggi, la stessa si caratterizza per la partecipazione anche dagli addetti all'U.P.P.

² Cfr. 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.

³ Come noto, il d.l. n. 80/2021, convertito in legge n. 113/2021, ha disciplinato 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.

⁴ Sul tema v. M.F. GHIRGA, *L'ufficio del processo: una sfida*, in *Riv. Dir. Proc.* 1-2022, 179; 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.; 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, 17.11.2021.

⁵ Infatti, il comma 18 della l.n. 206/21 è 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*».



In questo quadro si inserisce il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151 recante *Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134*⁶ che «*attuа, in unico contesto normativo, i criteri di delega previsti dall'articolo 1, comma 18 e comma 24, lettere b) e i), della legge 26 novembre 2021, n. 206*⁷ (...) e dall'articolo 1, comma 26, della legge 27 settembre 2021, n. 134 (...)»⁸.

Allo scopo, tale testo normativo si compone di quattro capi che contengono, rispettivamente: (i) disposizioni generali, applicabili agli Uffici per il processo costituiti presso tutti gli Uffici giudiziari per i quali l'istituzione è prevista; (ii) un'analisi analitica dei compiti degli Uffici per il processo e dell'Ufficio spoglio, analisi e documentazione costituiti presso i diversi Uffici giudiziari, coerentemente con i criteri di delega, specifici per i diversi Uffici; (iii) la disciplina dell'U.P.P. presso il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie; (iv) le disposizioni finali e transitorie.

Per ciò che in questa sede interessa, l'art. 1, rubricato «*Ufficio per il processo e ufficio spoglio, analisi e documentazione*», prevede ai primi quattro commi la costituzione dell'U.P.P. e dell'Ufficio spoglio, analisi e documentazione presso gli uffici giudiziari, civili e penali, sia di primo che di secondo grado nonché anche presso i tribunali di sorveglianza, la Corte di cassazione e le sezioni distrettuali e circondariali del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.

A norma dell'art. 2 del decreto, «*Gli uffici per il processo e l'ufficio spoglio, analisi e documentazione sono costituiti al fine di garantire la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*»¹⁰.

⁶ La cui disciplina è entrata in vigore il 1° novembre 2022, ad eccezione di quella relativa all'U.P.P. presso il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie che si applicherà dal 1° gennaio 2025.

⁷ Recante «*Delega al governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*».

⁸ Recante «*Delega al governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*».

⁹ Così, testualmente, la Relazione illustrativa.

¹⁰ Uffici la cui composizione, come disposto dall'articolo 1, comma 18, lettere a), c), n. 1 e d), n. 1, della l. n. 206 del 2021 e dall'articolo 1, comma 26, lettere a), c) ed e) della l. n. 134 del 2021, è costituita da: *a) quanto agli uffici per il processo presso il tribunale, i giudici onorari di pace di cui agli articoli 10 e 30, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116; b) quanto agli uffici per il processo presso le corti di appello, i giudici ausiliari di cui agli articoli 62 e seguenti del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, fino a quando non sarà completato il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall'articolo 32 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116; c) i tirocinanti di cui all'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98; d) coloro che svolgono la formazione professionale a norma dell'articolo 37, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; e) il personale delle cancellerie o delle segreterie giudiziarie; f) il personale di cui agli articoli 11 e seguenti del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113; g) il personale di cui all'articolo 1, comma 19, della legge 26 novembre 2021, n. 206, e all'articolo 1, comma 27, della legge 27 settembre 2021, n. 134; h) ogni altra figura professionale istituita dalla legge per lo svolgimento di una o*



In base al successivo art. 3, la determinazione delle concrete attività e delle modalità di funzionamento viene definita dal capo dell'ufficio che, «sentiti i presidenti di sezione e il dirigente amministrativo e previa analisi dei flussi e individuazione delle eventuali criticità, definisce le priorità di intervento, gli obiettivi da perseguire e le azioni per realizzarli e, conseguentemente, individua il personale da assegnare agli uffici, di concerto con il dirigente amministrativo»; e che, «anche avvalendosi dei magistrati da lui individuati, dirige e coordina l'attività degli uffici per il processo e degli uffici spoglio, analisi e documentazione; promuove e verifica la formazione del personale addetto nel rispetto della normativa relativa a ciascun profilo professionale».

In attuazione di quanto previsto dalla l. n. 206/21, all'U.P.P. vengono attribuiti compiti quali lo svolgimento di: «a) attività preparatorie e di supporto ai compiti del magistrato, quali: studio del fascicolo, compilazione di schede riassuntive, preparazione delle udienze e delle camere di consiglio, selezione dei presupposti di mediabilità della lite, ricerche di giurisprudenza e dottrina, predisposizione di bozze di provvedimenti, assistenza alla verbalizzazione; b) supporto al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari previste dall'articolo 171-bis del codice di procedura civile nonché nell'individuazione dei procedimenti contemplati dall'articolo 348-bis del codice di procedura civile; c) raccordo e coordinamento fra l'attività del magistrato e quella delle cancellerie e dei servizi amministrativi degli uffici giudiziari; d) raccolta, catalogazione e archiviazione dei provvedimenti dell'ufficio, anche attraverso banche dati di giurisprudenza locale; e) supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici; f) assistenza per l'analisi dei flussi statistici e per il monitoraggio di attività dell'ufficio; g) supporto per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati ad incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione»¹¹. Allo scopo, in base all'art. 4, «salvo che il giudice ritenga di non ammetterli, i componenti dell'ufficio per il processo che assistono il magistrato hanno accesso ai fascicoli processuali, partecipano alle udienze del processo, anche non pubbliche e dinanzi al collegio, e hanno accesso alla camera di consiglio, nei limiti in cui è necessario per l'adempimento dei compiti previsti dalla legge. Possono altresì essere ammessi alle riunioni indette dai presidenti di sezione»¹².

più delle attività previste dal presente decreto». Da sottolineare che, tramite tale ultima clausola di chiusura il legislatore processuale ha inteso aprire la composizione dell'ufficio per il processo a possibili sviluppi normativi che dovessero intervenire.

L'art. 2 in esame costituisce la trasposizione di quella dettata, in tema di finalità, dall'articolo 16-*octies* del d.l. n. 179 del 2012, allo scopo di conservare inalterato il contenuto precettivo di tale articolo, che viene abrogato dal medesimo d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151 al fine di evitare duplicazioni di discipline.

¹¹ Così l'art. 5.

¹² Tuttavia, il comma seguente si premura di precisare che «I tirocinanti e i magistrati onorari componenti dell'ufficio per il processo non possono accedere ai fascicoli, alle udienze e alla camera di consiglio relativi ai procedimenti rispetto ai quali sussistono le ipotesi previste dall'articolo 51, primo comma, n. 1), 2), 3), 4) in quanto applicabile, 5), del codice di procedura civile o dagli articoli 35 e 36, comma 1, lettere a), b), d), e), f), del codice di procedura penale». Al riguardo, secondo la Relazione illustrativa quest'ultima disposizione «rappresenta una soluzione coerente con le osservazioni elaborate sul punto in ambito europeo e con le soluzioni adottate in altri ordinamenti (Consultative Council of European Judges, Opinion n. 22 on the Role of Judicial Assistants, 2019)».

La norma in esame si chiude stabilendo che i componenti dell'U.P.P. sono tenuti all'obbligo di riservatezza rispetto ai dati, alle informazioni e alle notizie acquisite nel corso dell'attività prestata presso l'ufficio stesso, con obbligo di mantenere il segreto su quanto appreso in ragione della loro attività e di



Si ha, così, l'impressione di una disciplina organica e coerente con gli obiettivi che il legislatore si era prefissato, nell'ottica di una sempre maggiore integrazione tra l'U.P.P. e le riforme processuali in corso di emanazione.

*

II. Ricognizione delle sezioni di competenza e della documentazione pervenuta. Analisi specifica dei progetti organizzativi dell'U.P.P. presso le Sezioni del Tribunale di Roma

Il primo report prodotto dal gruppo di ricerca si è concentrato sull'analisi generale dei progetti organizzativi dell'U.P.P. e su quelli specifici pervenuti dalle **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.

L'analisi ha consentito di porre in evidenza le prassi virtuose registrate e di elaborare anche alcune prime proposte operative. A titolo esemplificativo: a) catalogazione qualitativa del contenzioso sulla scorta dei criteri di complessità processuale e fase in cui si trovano le controversie; la predisposizione di specifiche schede di sintesi devolute alla compilazione da parte degli addetti all'UPP e di schede di catalogazione dell'arretrato fondate sui criteri qualitativi; b) creazione di una banca dati giurisprudenziale delle singole sezioni; c) possibilità di utilizzare gli addetti all'U.P.P. per la celere redazione dei provvedimenti più semplici (ad es., provvedimento di estinzione della procedura esecutiva in caso di rinuncia agli atti del creditore procedente; assegnazione delle somme pignorate in caso di dichiarazione positiva del terzo pignorato; etc.) e/o per la trattazione di alcune specifiche tipologie di procedimenti (ad es. procedimenti *ex art. 445 bis c.p.c.*).

Rispetto alla documentazione già analizzata¹³ nel primo report elaborato dal gruppo di ricerca, in ragione delle peculiarità del Tribunale di Roma e in particolar modo

astenersi dalla deposizione testimoniale, analogamente a quanto disposto, per i tirocinanti, dall'articolo 73 del d.l. n. 69 del 2013.

¹³ 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: **Tribunale di Roma**: Progetto organizzativo per l'Ufficio per il Processo del 28.12.2021; Programma Annuale Attività 2021 del 19.04.2021; Progetti organizzativi dell'U.P.P. presso le Sezioni del Tribunale di Roma; **Corte di appello di Roma**: Progetto organizzativo relativo alle modalità di impiego degli addetti all'Ufficio per il Processo, del 15.12.2021; 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, né ha offerto documentazione integrativa rispetto a quanto era stato già in precedenza trasmesso e conseguentemente



dell'elevato numero dei soggetti coinvolti, per una elaborazione dei questionari si è deciso, attraverso una prima interlocuzione con le singole sezioni del Tribunale di acquisire diversi chiarimenti con riferimento al materiale che era stato trasmesso nel mese di maggio.

I chiarimenti richiesti hanno riguardato: a) la richiesta di acquisizione dei precedenti progetti per le sezioni in cui l'U.P.P. risultava già costituito, ovvero di relazioni intermedie relativi ai primi risultati emersi in sede di attuazione in termini di miglioramenti e/o di disfunzioni del nuovo modulo organizzativo e, in particolare, con riferimento all'abbattimento dell'arretrato; b) la suddivisione dei compiti tra gli addetti all'U.P.P., in particolare distinguendo coloro che sono stati incaricati di svolgere attività di supporto al giudice e coloro che sono stati affiancati al personale di cancelleria; c) l'acquisizione, ove redatti, dei piani personali dei singoli magistrati, in particolare per quelle sezioni il cui progetto organizzativo demandava tale attività (sez. IV e XI); d) l'acquisizione dei singoli progetti per l'U.P.P. delle sezioni lavoro (essendo stato trasmesso solo un progetto unitario dell'area lavoro); e) la richiesta di acquisizione delle schede predisposte e compilate ai fini della catalogazione del contenzioso nell'ambito della XVIII sezione civile; f) l'acquisizione dei dati disaggregati relativi al contenzioso e all'arretrato all'interno delle singole sezioni, eventualmente ulteriormente distinguendo per le diverse materie trattate dalle medesime sezioni.

Le Sezioni: II, III, X, XVI, XVIII, Sezioni Lavoro hanno fornito aggiornamenti relativi allo stato di avanzamento degli U.P.P.

Tra gli elementi più interessanti che sono emersi si segnalano i seguenti.

A. Risultati della progressiva attività dell'U.P.P.

i) La Sezione II attraverso diversi grafici ha rappresentato che nel periodo di vigenza dell'U.P.P. si è verificata una diminuzione sia delle pendenze totali (dalle 10311 circa del 31.12.2017 alle 7374 del 31.12.2021) che dell'arretrato ultratriennale (dalle 2105 cause del 31.12.2017 alle 1770 del 31.12.2021).

ii) La sezione X ha dato atto che l'esperienza precedente dell'U.P.P. era limitata ad un solo giudice per un periodo eccessivamente limitato di tempo per fornire dei dati adeguati.

iii) Le Sezioni lavoro hanno indicati che gli uffici per il processo costituiti in precedenza sono rimasti in pratica non operativi.

B. Riguardo le difficoltà operative legate all'introduzione dei nuovi addetti all'UPP

i) La Sezione II non ha evidenziato particolari problemi nella formazione dei nuovi addetti all'U.P.P., ma ha segnalato come principale criticità nell'inserimento di questi soggetti il ritardo nella messa a disposizione degli strumenti di lavoro;

esaminato dal gruppo di ricerca all'interno del primo report. Per tale ragione, nel presente report ci si soffermerà in particolare sulle risultanze della nuova documentazione pervenuta dal Tribunale.



ii) Le Sezioni X e XVI hanno lamentato una generale carenza nella preparazione dei nuovi U.P.P. Nella stessa direzione la Sezione lavoro ha riportato una certa disomogeneità nel livello di preparazione dei singoli addetti tra i soggetti che hanno già un'esperienza lavorativa dagli addetti neolaureati che hanno bisogno di un percorso formativo più lungo e complesso.

C. Riguardo alle mansioni svolte dai singoli addetti

Alcune sezioni (II e XVI) hanno deciso di dividere gli addetti a cui sono stati assegnati compiti di cancelleria da quelli che si occupano di coadiuvare il singolo magistrato, mentre altre (sez. X e X e XVIII) hanno deciso di assegnare ai nuovi addetti compiti promiscui. Per quello che riguarda questo tipo di attività a titolo esemplificativo la sezione III ha riferito che gli addetti all'U.P.P. sotto la vigilanza dei magistrati redigono bozze complete di ordinanze di assegnazione *ex art.* 553 cpc, di decreti *ex art.* 492 *bis* c.p.c. e talvolta di ordinanze definitive della fase cautelare delle opposizioni e sentenze.

D. Riguardo ai dati disaggregati del contenzioso – sono stati forniti solo dalla Sezione X.

E. Con riferimento alla peculiare esperienza dell'U.P.I. (**Ufficio per il processo dell'Immigrazione**), la sezione ha fornito i modelli per la catalogazione del contenzioso che vengono attualmente adottati.

È necessario precisare come già a partire dall'istituzione delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, presso i tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d'appello, in seno alla sezione XVIII sia venuta a delinearsi **un'embrionale esperienza organizzativa** sorta sulla base delle difficoltà e specificità tematiche, le quali hanno indotto alla definizione di una struttura organizzativa incentrata sul modello dell'ufficio per il processo.

I referenti della sezione XVIII, in occasione della relazione elaborata in risposta ai quesiti sottoposti dall'Università degli Studi di Roma Tre, pongono in rilievo come tale iniziale progetto di sperimentazione dell'Ufficio per il processo civile abbia trovato limitata attuazione in ragione della scarsità di risorse (relative sia al personale amministrativo sia alla pianta organica dei magistrati) a fronte del contenzioso significativo maturato a partire dall'agosto 2017.

Le risposte pervenute dalla Sezione XVIII ai quesiti posti dall'Università degli Studi di Roma Tre evidenziano la mancanza di un **bilancio intermedio** dei risultati raggiunti in comparazione a quelli conseguiti quando era sorto l'iniziale progetto dell'Ufficio per il processo. Si evidenziano diverse ragioni di impedimento per lo più riconducibili alla variabile attribuzione delle risorse umane nel corso degli anni, a fronte del significativo aumento delle sopravvenienze a decorrere dall'anno 2018. Nondimeno, i referenti della Sezioni XVIII evidenziano un sensibile incremento degli **indici di ricambio e di smaltimento**, a far corso dal 30 giugno 2021, considerato imputabile alle **numerose iniziative organizzative medio tempore adottate**.

In effetti, è possibile individuare un concreto riscontro di tali iniziative organizzative in considerazione dell'interlocuzione avvenuta con l'Università degli Studi



Di Roma Tre in occasione della somministrazione dei questionari relativi all'Ufficio dell'U.P.P. Infatti, i referenti della sezione XVIII evidenziano l'ideazione di un interessante lavoro di **selezione e catalogazione dell'arretrato** in funzione della sua riduzione, certamente riconducibile alla costituzione e sperimentazione di una **best practice** all'interno dell'Ufficio per il processo oggetto di analisi. Il lavoro in questione è stato svolto dagli stagisti *ex art. 73* con il coordinamento del funzionario UNHCR, in relazione ai soli procedimenti *ex art. 35 bis*, iscritti nell'anno 2019 e pendenti in sezione alla data del 30 maggio 2021. In particolare, l'elaborazione ha riguardato 50 procedimenti di protezione internazionale oggetto di *screening* sulla base dei seguenti criteri - preliminarmente condivisi dall'intera sezione- e organizzati a seconda dei diversi *claims* in rilievo:

- i) procedimenti esorbitanti i requisiti della protezione internazionale;
- ii) procedimenti manifestamente fondati per i quali non occorre ulteriore attività istruttoria;
- iii) procedimenti relativi domande reiterate e la loro ammissibilità;
- iv) procedimenti che evidenziano indicatori di vulnerabilità in relazione alle persone coinvolte e per i quali viene in considerazione un'esigenza di tempestiva definizione del giudizio;
- v) il grado di "difficoltà" riscontrato dal gruppo di lavoro in relazione ai procedimenti proposti da persone vulnerabili.
- vi) Inoltre, sulla base dei dati raccolti, vengono identificate le nazionalità ed i *claims* più frequenti tra i fascicoli considerati come ordinari, in relazione ai quali sono anticipatamente preparati specifici punti di motivazione che vengono condivisi con i giudici della Sezione e caricati in maniera razionale in una cartella condivisa, con benefici in termini di efficienza in relazione non solo ai casi pendenti ma anche a casi che potrebbero presentarsi in futuro.

In relazione alla **formazione** degli addetti all'U.P.P. e alle sue modalità di somministrazione, il coordinamento organizzativo della sezione XVIII riferisce come la medesima formazione sia stata prevalentemente garantita dai giudici della sezione e dal funzionario UNHCR nell'ambito del Protocollo di intesa con l'Agenzia delle Nazioni Unite.

Infine, si rileva come i funzionari dell'U.P.P. risultino inseriti nell'ambito della struttura organizzativa dell'Ufficio per il processo - costituita per ciascun giudice togato della sezione - in mancanza **sia** della redazione di uno specifico **piano personale** per i singoli magistrati **sia** di una precisa distinzione **tra addetti a supporto del giudice e quelli affiancati al personale di cancelleria**.

*

III. Questionari sottoposti agli U.P.P.



Alla luce della ricognizione del quadro normativo e dell'analisi dei dati forniti dalle Sezioni del Tribunale di Roma di competenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in linea con le previsioni del progetto, il gruppo di ricerca ha elaborato tre diverse tipologie di questionari, che si allegano al presente report, indirizzati rispettivamente ai magistrati, al personale di cancelleria ed agli addetti all'U.P.P. delle diverse Sezioni.

Tali questionari, dapprima predisposti su file *word*, sono poi stati versati, su specifica richiesta della referente del Tribunale, Dott.ssa Mariateresa Elena Povia, sull'applicativo Microsoft Forms in maniera tale da garantire l'anonimato, oltre che una maggiore semplificazione nella loro diffusione tra i soggetti interessati e nella successiva attività di raccolta dei dati da parte del gruppo di ricerca.

Come si evidenzia nella premessa di ciascuna delle tre tipologie di questionario, quest'ultimo è funzionale essenzialmente alla ricognizione del funzionamento dell'U.P.P. nell'ambito delle varie Sezioni ed è destinato, in prospettiva, a costituire un utile supporto per impostare, modificare o integrare modelli per la più efficiente gestione dei flussi in ingresso e per l'aggressione dell'arretrato presso l'Ufficio Giudiziario, oltre che, se del caso, per suggerire correttivi da apportare con riferimento all'organizzazione dei singoli U.P.P. o alla distribuzione delle risorse disponibili.

Si ritiene infatti che le risposte che verranno fornite possano contribuire in maniera significativa a comprendere l'assetto organizzativo interno delle varie Sezioni e le concrete modalità con cui operano gli U.P.P. oggetto di indagine, al fine di poter poi effettuare un raffronto tra le diverse esperienze, anche in relazione al quadro ordinamentale e normativo di riferimento. In tal modo sarà possibile evidenziare eventuali prassi virtuose e promuoverne la più ampia diffusione e, al contempo, individuare le principali problematiche organizzative in modo da poter conseguentemente isolare ed analizzare i fattori di criticità e predisporre gli interventi opportuni per l'aumento qualitativo delle *performance*.

Illustrando sinteticamente il contenuto dei singoli questionari, si fa presente che sia quello rivolto ai magistrati che quello destinato al personale amministrativo sono stati suddivisi in tre macro-sezioni, ciascuna delle quali contiene domande a risposta multipla e domande a risposta aperta.

La prima sezione, rubricata "*Inserimento presso l'Ufficio giudiziario e formazione dei funzionari addetti all'UPP*", mira anzitutto a comprendere il tipo di collaborazione che si è in concreto instaurata con i funzionari addetti all'U.P.P. ed il grado di inserimento e di integrazione degli stessi all'interno delle dinamiche operative dell'Ufficio giudiziario. Le domande riportate nella medesima sezione sono altresì dirette ad illustrare se e con quali modalità i magistrati ed i funzionari di cancelleria hanno concorso alla formazione degli addetti all'U.P.P., con la specifica richiesta di indicare le criticità riscontrate a tal proposito e di formulare eventuali suggerimenti per la predisposizione di percorsi formativi integrativi, esprimendo valutazioni anche in ordine all'omogeneità del livello professionale degli addetti all'U.P.P. ed all'adeguatezza delle loro competenze in relazione all'attività agli stessi demandata.



La seconda sezione dei questionari rivolti ai magistrati ed al personale amministrativo è invece intitolata “Attività lavorativa e mansioni attribuite ai funzionari addetti all’UPP” ed è funzionale ad acquisire contezza in merito alle mansioni che sono state affidate agli addetti all’U.P.P., all’adeguatezza delle postazioni di lavoro di questi ultimi ed alla eventuale differenziazione dei compiti da svolgersi in presenza e da remoto. Le domande sono inoltre rivolte ad ottenere dai magistrati e dal personale amministrativo una valutazione in relazione all’impatto che l’attività svolta dai funzionari addetti all’U.P.P. sta avendo sul proprio lavoro, nonché a conseguire un parere dei soggetti interessati con specifico riguardo alle mansioni che dovrebbero essere conferite agli addetti all’U.P.P. per ridurre l’arretrato e diminuire la durata dei processi.

Con l’ultima sezione dei questionari in esame, dal titolo “Domande conclusive”, si chiede infine ai soggetti interessati di esprimersi in ordine ai risultati che la struttura dell’Ufficio per il processo sta dando nel perseguimento degli obiettivi del PNRR, oltre che in ordine alle migliorie che andrebbero apportate nell’organizzazione di tale struttura. I quesiti contenuti in questa sezione sono inoltre finalizzati a verificare se vi è stata una rimodulazione delle misure dirette a perseguire gli obiettivi della riduzione dell’arretrato e della diminuzione della durata dei processi a seguito dell’inserimento degli addetti all’U.P.P. e se sono stati predisposti strumenti di verifica dei risultati raggiunti, nonché misure per la ricognizione e la catalogazione degli indirizzi interpretativi delle diverse Sezioni del Tribunale.

Il questionario indirizzato agli addetti all’U.P.P. è invece articolato in cinque sezioni, che pure contengono sia domande a risposta multipla che domande a risposta aperta.

La prima sezione, “Formazione ed esperienze pregresse”, ha lo scopo di restituire una fotografia del *background* degli addetti all’U.P.P., così da poter vagliare se le competenze acquisite in precedenza e le esperienze lavorative svolte anteriormente all’assunzione presso l’Ufficio giudiziario sono risultate sufficienti per il compimento delle mansioni conferite nel contesto dell’Ufficio per il processo.

La seconda sezione, rubricata “Inserimento presso l’Ufficio giudiziario”, è intesa a rendere noto il livello di integrazione degli addetti all’U.P.P. nell’ambito dell’Ufficio giudiziario, anche al fine di far emergere eventuali criticità nei rapporti professionali con i magistrati ed il personale amministrativo che possano rallentare lo svolgimento dei processi. Parallelamente, la terza sezione, intitolata “Formazione”, attiene al tipo di formazione ricevuta dagli addetti all’U.P.P., non solo sul portale *e-learning* del Ministero della Giustizia ma anche sul luogo di lavoro, nell’ottica di acquisire valutazioni in merito all’adeguatezza di tale formazione, alle problematiche riscontrate e all’individuazione delle specifiche competenze maggiormente in linea con le mansioni concretamente affidate ai soggetti interessati.

Quest’ultimo aspetto risulta peraltro approfondito nella quarta sezione del questionario, che è appunto rubricata “Attività lavorativa e mansioni?": con le domande ivi presenti, in particolare, si cerca di ottenere notizie relative al tipo di attività che gli addetti all’U.P.P. sono chiamati a svolgere quotidianamente, alla proporzione esistente



tra i compiti di supporto al giudice e quelli di sostegno alla cancelleria, alle difficoltà incontrate nello svolgimento di tali compiti, alla disponibilità di una autonoma postazione lavorativa, alle mansioni precipuamente funzionali a ridurre l'arretrato e a diminuire la durata dei processi, all'eventuale esistenza di sovrapposizioni inefficienti con le mansioni di altre figure professionali che pure operano nell'Ufficio Giudiziario.

Infine, come per gli altri due questionari in precedenza esaminati, anche l'ultima sezione del questionario in discorso è dedicata alle "Domande conclusive", con le quali si chiede di rendere un parere in relazione ai risultati che l'Ufficio per il processo sta apportando nel perseguimento degli obiettivi del PNRR, verificando altresì se vi è stata una rimodulazione delle misure dirette a perseguire tali obiettivi a seguito del subentro degli addetti all'U.P.P. e se sono stati approntati strumenti per vagliare i risultati raggiunti o per raccogliere gli indirizzi interpretativi emersi.

Si fa presente che, a seguito dell'interlocuzione con il Tribunale, è stato da ultimo possibile trasmettere, in data 9 dicembre 2022, i link di accesso ai questionari sopra indicati per la relativa somministrazione e che, allo stato, si è in attesa di acquisire le risposte dei soggetti interessati. Il termine fissato per la compilazione è il 31 dicembre 2022. La disamina di tali risposte e le indicazioni che dalle stesse possono trarsi saranno poi oggetto del prossimo report.

Quanto alla Corte di Appello di Roma, si fa invece presente che i questionari sono stati predisposti dal gruppo di ricerca secondo un'impostazione analoga a quella seguita per il Tribunale e si è in attesa di ricevere dall'Ufficio indicazioni relative alle modalità di somministrazione.

Allegati:

1. Questionari predisposti per i magistrati;
2. Questionari predisposti per il personale di cancelleria;
3. Questionari predisposti per gli addetti all'U.P.P.