



PROGETTO DI RICERCA

**“PER UNA GIUSTIZIA GIUSTA: INNOVAZIONE ED EFFICIENZA NEGLI UFFICI
GIUDIZIARI**

GIUSTIZIA AGILE”

**SECONDO REPORT PREDISPOSTO DAI BORSISTI E ASSEGNISTI DI RICERCA
DELL’UNIVERSITÀ DI CASSINO E DEL LAZIO MERIDIONALE SUL TRIBUNALE
DI LATINA**

SOMMARIO

STUDIO SUI DATI RACCOLTI DAI QUESTIONARI E DALLE INTERVISTE

1. Premessa.....	2
2. Risultati questionari e interviste sottoposti ai magistrati.....	3
2.1. Principali criticità del Tribunale di Latina.....	3
2.2. Incidenza dell'introduzione Ufficio per il Processo nella risoluzione dei problemi e criticità rimaste irrisolte.....	3
2.3. Proposte di miglioramento e obiettivi del PNRR.....	6
3. Risultati questionari e interviste sottoposti agli addetti all'Ufficio per il Processo.....	7
3.1. Criticità dell'Ufficio per il Processo secondo gli addetti all'Ufficio per il Processo.....	7
3.2. Proposte di miglioramento e valorizzazione della formazione universitaria degli addetti all'Ufficio per il Processo quale primo passo verso una maggiore efficacia ed efficienza dell'Ufficio per il Processo.....	7
4. Risultati questionari e interviste sottoposti al personale di cancelleria.....	9
4.1 Criticità e proposte di miglioramento dell'Ufficio per il Processo secondo il personale di cancelleria.....	9
5. Risultati questionari e interviste sottoposti al Dirigente e ai direttori amministrativi.....	10
5.1 Criticità e proposte di miglioramento dell'Ufficio per il Processo secondo il Dirigente e i direttori amministrativi.....	10
6. Conclusioni.....	11

STUDIO SUI DATI RACCOLTI DAI QUESTIONARI E DALLE INTERVISTE

1. Premessa.

Il presente studio è stato condotto, sia sulla base di questionari elaborati dai borsisti di ricerca e dagli assegnisti dell'Università di Cassino e del Lazio Meridionale, sia sulle interviste predisposte e condivise dall'Università della Tuscia, quale Università capofila del progetto di ricerca PON GOVERNANCE “PER UNA GIUSTIZIA GIUSTA: INNOVAZIONE ED EFFICIENZA NEGLI UFFICI GIUDIZIARI. GIUSTIZIA AGILE”. I questionari e le interviste sono stati sottoposti nei mesi di novembre e dicembre 2022 a tutto il personale in servizio presso l'Ufficio per il processo del Tribunale di Latina.

La partecipazione al progetto era su base volontaria ed è stata, sin da subito, abbastanza rilevante e tale da far emergere le principali criticità riscontrate nel funzionamento dell'Ufficio giudiziario, oltre che talune proposte di miglioramento.

La condivisione delle informazioni fra il personale del tribunale e i borsisti e gli assegnisti di ricerca dell'Università di Cassino e del Lazio Meridionale ha garantito che questa ricerca fosse realizzata in uno spirito di leale collaborazione e rispetto dei ruoli. Esse sono il frutto di un'attenta valutazione e riflessione delle eterogenee professionalità esercenti la propria attività lavorativa presso il Tribunale di Latina, le quali hanno volontariamente scelto di mettere a disposizione il loro tempo e le loro competenze al fine di consentire la realizzazione di questo studio.

Hanno volontariamente partecipato al presente studio:

- 1) 7 magistrati;
- 2) 12 addetti all'ufficio per il processo;
- 3) 4 impiegati amministrativi;
- 4) 1 impiegato ai servizi di cancelleria.

2. Risultati questionari e interviste sottoposti ai magistrati.

2.1 Principali criticità del Tribunale di Latina.

Dal confronto con i magistrati in servizio presso il Tribunale di Latina, emerge la fotografia di un Ufficio giudiziario complessivamente efficiente, gravato da alcune criticità solo parzialmente risolte con l'Introduzione dell'Ufficio per il processo.

Tra queste problematiche, quella maggiormente avvertita è la carenza di organico con particolare riguardo ai magistrati togati, ma anche rispetto a quelli onorari. In particolare, è stato rilevato da diversi giudici come, al trasferimento ovvero al pensionamento di diversi giudici, non sia seguita l'assunzione di ulteriore personale e ciò ha comportato, chiaramente, un aggravio del carico di lavoro dei giudici rimasti.

Analogha criticità si riscontra, sempre ad opinione dei magistrati, anche rispetto al personale amministrativo e di cancelleria, tanto che si ritiene che le attività siano generalmente rallentate dal carico di lavoro eccessivo per tutte le categorie di lavoratori.

Ulteriore aspetto fortemente migliorabile, ad opinione dei magistrati del Tribunale di Latina, è quello delle dotazioni informatiche e tecnologiche in uso presso il Tribunale. In particolare, si rileva sia come le dotazioni informatiche quali pc, scanner, connessione internet, non risultino sempre adeguate al più efficiente svolgimento delle attività, sia come i software e gli operativi in uso presso il Tribunale non siano utili all'esecuzione di alcune attività indispensabili (quali, a titolo esemplificativo, la fotografia delle pendenze in una determinata finestra temporale, realizzabile solo attraverso un estratto consolidato periodico effettuato ed archiviato da parte del personale di cancelleria e non anche con una semplice consultazione tramite i filtri di ricerca del sistema operativo che sarebbe, oltre che sempre a disposizione degli utenti, certa ed immediata).

Queste due principali problematiche emerse dal confronto con i magistrati, hanno comportato ovviamente un aggravio del carico di arretrato pendente e l'impossibilità di smaltire le vecchie pendenze, solo parzialmente alleviato, come si vedrà più avanti, dall'assunzione del nuovo personale a tempo determinato.

2.2. Incidenza dell'introduzione Ufficio per il Processo nella risoluzione dei problemi e criticità rimaste irrisolte.

Dalle interviste effettuate e dai questionari sottoposti ai magistrati del Tribunale di Latina, emerge nell'insieme una opinione favorevole rispetto all'introduzione dell'Ufficio del processo, pur permanendo delle criticità nel sistema giustizia del Tribunale.

La principale innovazione sui cui si sono incentrate le riflessioni dei magistrati del Tribunale di Latina riguarda l'inserimento degli addetti all'ufficio del processo, rispetto ai quali emerge un'opinione globalmente favorevole dovuta soprattutto alla disponibilità degli addetti neoassunti che si sono mostrati complessivamente molto collaborativi e hanno fornito un apporto positivo all'attività dell'ufficio giurisdizionale.

Nell'insieme emerge, ad opinione dei magistrati, un buon livello di preparazione complessiva degli addetti, soprattutto rispetto al diritto sostanziale. In molti casi i magistrati hanno potuto delegare all'addetto UPP lo svolgimento di attività quali l'organizzazione dell'udienza, la verbalizzazione delle udienze con prove orali, la ricerca giurisprudenziale e di dottrina, la redazione provvedimenti giurisdizionali, soprattutto seriali e finalizzati all'abbattimento dell'arretrato relativo alle cause falsamente pendenti in quanto relative a diritti ormai prescritti. Sono state altresì delegate le attività di verifica della completezza del fascicolo, accertamento della regolare costituzione delle parti, predisposizione di bozze relative a provvedimenti semplici, organizzazione dei fascicoli, calendarizzazione delle udienze, studio e preparazione dei fascicoli, approfondimento delle normative e della giurisprudenza nazionale, europea e internazionale. Queste attività di supporto alla funzione strettamente giurisdizionale sono state affidate soprattutto agli addetti laureati in giurisprudenza, che rappresentano comunque la maggioranza, mentre, ad esempio, i laureati in scienze politiche sono stati adibiti a funzioni trasversali.

Inoltre, nell'assegnazione delle mansioni, si è tenuto in particolare conto delle competenze acquisite nelle precedenti esperienze lavorative e quindi, ad esempio, gli avvocati specializzati in diritto fallimentare sono stati assegnati alla sezione fallimentare, che già conoscevano da altro punto di vista.

Gli addetti all'Ufficio per il processo hanno nell'insieme dimostrato una buona capacità di ascolto e buona volontà, anche se non sempre queste si sono tradotte di piena comprensione dei compiti a loro affidati.

In molti casi, inoltre, sono state riscontrate delle lacune nella preparazione degli addetti UPP sotto diversi profili, tali da limitare l'incidenza dell'Ufficio stesso nell'efficientamento del sistema giustizia. Tali lacune sono state rilevate sotto diversi profili:

1) informatico: è stato rilevato che gli addetti upp non sono stati dotati dei presidi informatici e delle conoscenze degli applicativi giustizia necessari, con aggravio di tempo in capo ai magistrati di affiancamento.

2) processuale: è stato rilevato che gli addetti upp non sono sempre in grado di svolgere le attività di cancelleria e altre attività pratiche che presuppongono la conoscenza del diritto processuale dal punto di vista teorico.

In particolare, la preparazione è risultata adeguata soprattutto rispetto alle attività seriali e che non richiedono particolare approfondimento e alle attività di preparazione delle udienze.

3) diritto sostanziale: in alcuni casi sono state riscontrate lacune sul diritto sostanziale che hanno imposto di affidare agli addetti le attività trasversali e non quelle giurisdizionali.

In altri casi le lacune riscontrate sono relative alla capacità di redazione un atto giurisdizionale e, in alcuni casi, alla stesura di un testo grammaticalmente e sintatticamente corretto o alla formulazione di un discorso logico e consequenziale.

4) matematica giudiziaria: in generale è emersa la difficoltà da parte degli addetti all'ufficio del processo ad effettuare calcoli necessari allo svolgimento dell'attività giurisdizionale in senso stretto, calcolo interessi di mora, conteggi spettanze, lettura di bilanci, ecc.

Ulteriore criticità emersa dall'analisi dei dati raccolti è la mancanza di un piano formativo degli addetti.

In particolare, gli addetti UPP sono stati inseriti nelle funzioni paragiurisdizionali senza una sistematica formazione specifica e questa circostanza ha comportato ulteriori aggravii di tempo in capo ai magistrati che hanno dovuto autonomamente istruire gli addetti sulle attività da svolgere.

Un'ulteriore criticità rilevata riguarda l'insufficienza dei presidi informatici forniti agli addetti all'Ufficio del processo in quanto, a titolo esemplificativo, non dispongono di scanner e non è stata predisposta una cartella condivisa con il magistrato in cui salvare i provvedimenti lavorati.

Inoltre, in molti casi, l'attività del giudice è stata ulteriormente aggravata dalla necessità di compiere un doppio lavoro per controllare le attività svolte dall'addetto UPP.

Infine, una criticità fondamentale rilevata è che gli addetti UPP sono assunti a tempi determinato e non hanno prospettive di stabilizzazione e, quindi, il loro apporto positivo è destinato a concludersi.

2.3. Proposte di miglioramento e obiettivi del PNRR.

Con riguardo all'attività giurisdizionale in senso stretto, al fine di rendere efficace l'impiego delle unità UPP rispetto agli obiettivi di abbattimento dell'arretrato e di riduzione del disposition-time, alcuni magistrati ritengono opportuno il mantenimento dell'impiego delle attuali risorse, specie dopo un periodo di affiancamento al medesimo magistrato continuativamente per almeno 6 mesi.

In alcuni casi, si ritiene utile l'utilizzo delle risorse al fine di svolgere segmenti di trattazione delle udienze.

Inoltre, secondo alcuni magistrati, sarebbe utile dedicare le risorse introdotte nell'UPP ad ulteriori attività, soprattutto di supporto alle attività amministrative quali, ad esempio, affiancamento al cancelliere per l'attività c.d. di sdoppio dei fascicoli definiti secondo riti differenti.

Per alcuni magistrati sarebbe utile l'affiancamento di un tutor all'addetto UPP, sia per le attività giurisdizionali in senso stretto che per quelle amministrative.

Per altri magistrati, sarebbe utile la creazione di gruppi di lavoro omogenei per materia al fine di individuare soluzioni giurisprudenziali condivise.

Una particolare importanza, inoltre, è emersa rispetto alla necessità di una specializzazione e di una formazione specifica degli addetti UPP, rispetto a diversi aspetti delle attività da svolgere, sia con riguardo alla preparazione teorica che all'apprendimento pratico.

Sotto il primo profilo sarebbe utile prevedere dei corsi frontali presso enti accreditati finalizzati alla sintesi degli istituti processuali e sostanziali trattati dal giudice di assegnazione dell'addetto UP.

Si rende altresì indispensabile predisporre degli strumenti di formazione degli addetti all'ufficio del processo per specifici aspetti quali:

- corsi di formazione per il corretto utilizzo delle banche dati giuridiche;

- corsi informatici con specifico riguardo agli applicativi principali in uso nei Tribunali;
- corsi di matematica giudiziaria, finalizzati alla familiarizzazione delle risorse con concetti quali calcolo degli interessi di mora, calcolo del risarcimento danni, lettura delle tabelle, comprensione delle principali voci del bilancio, ecc.;
- corsi di formazione per la stesura di atti giurisdizionali;
- partecipazione in qualità di uditori ai corsi di formazione del personale di magistratura.

Sotto il profilo pratico, invece, sarebbe proficuo prevedere dei periodi di affiancamento al giudice o, nel caso delle attività trasversali, dei cancellieri o degli impiegati amministrativi. Questa formazione mirata dovrebbe tradursi poi, secondo alcuni magistrati, in una procedura concorsuale maggiormente selettiva.

In conseguenza di quanto detto, emerge l'opinione generale secondo la quale l'introduzione dell'Ufficio del processo, se non accompagnata da una modernizzazione degli strumenti informatici, dall'implementazione stabile dell'organico, dall'inserimento di ulteriori magistrati onorari, non sarà sufficiente al raggiungimento degli obiettivi del PNRR e in particolare all'abbattimento dell'arretrato.

3. Risultati questionari e interviste sottoposti agli addetti all'Ufficio per il Processo

3.1. Criticità dell'Ufficio per il Processo secondo gli addetti all'Ufficio per il Processo.

Dal confronto con gli addetti all'Ufficio per il processo è emersa l'opinione di un clima di accoglienza dei nuovi assunti molto positivo, anche se il loro inserimento è stato condizionato da alcune problematiche di ordine pratico che ne limitano l'efficienza.

Dal punto di vista strettamente pratico, gli addetti rilevano che la strumentazione tecnica ed informatica fornita è inadeguata in quanto, ad esempio, la connessione internet non è stabile. Inoltre, rispetto agli applicativi forniti, emerge la necessità di poter utilizzare banche dati ulteriori rispetto a Italgiure che risulta insufficiente e spesso poco intuitiva.

La criticità principale, comunque, è rappresentata dalla impossibilità di seguire corsi di formazione permanente, sia tecnica che di diritto sostanziale, dato l'elevato carico di lavoro di ciascun addetto che non permette di dedicare ore alla formazione.

3.2. Proposte di miglioramento e valorizzazione della formazione universitaria degli addetti all'Ufficio per il Processo quale primo passo verso una maggiore efficacia ed efficienza dell'Ufficio per il Processo.

Anche secondi gli addetti, così come per i magistrati, la formazione specifica rappresenta il tema fondamentale per far sì che i nuovi assunti rappresentino un reale aiuto nel perseguimento degli obiettivi di cui al PNRR.

Il tema della formazione deve essere affrontata sia dal punto di vista della formazione universitaria che da quello della formazione permanente dell'addetto.

Rispetto alla formazione universitaria, sarebbe utile prevedere, secondo alcuni addetti, un percorso di formazione specifico con l'approfondimento di alcuni temi utili ai fini della partecipazione al concorso come addetto all'Ufficio per il processo (a titolo esemplificativo, utilizzo dei sistemi operativi principali e applicativi in uso presso i Tribunali).

Rispetto alla formazione postuniversitaria, al momento dell'assegnazione di un addetto ad una determinata sezione, si dovrebbe prevedere una formazione iniziale dello stesso nella specifica materia di appartenenza (es. fallimentare, lavoro ecc..) dal punto di vista del diritto sostanziale.

Secondo molti addetti, successivamente e durante lo svolgimento dell'attività lavorativa, sarebbe necessario prevedere un momento da dedicare alla formazione tecnica e giuridica, permettendo la frequenza dei corsi messi a disposizione dal Ministero sull'apposita piattaforma. Tale frequenza non si rende attualmente possibile in ragione del carico di lavoro sugli addetti che assorbe l'intera giornata lavorativa.

La formazione teorica però, secondo alcuni addetti, non sarebbe sufficiente alla preparazione alla funzione se non accompagnata dalla pratica conseguita attraverso la professione di avvocato o il tirocinio presso i Tribunali. Sarebbe pertanto opportuno, secondo alcuni, introdurre, come titolo di accesso al concorso per addetto all'Ufficio per il processo, l'abilitazione alla professione forense ovvero il conseguimento del tirocinio presso il Tribunale.

Si esclude, in sintesi, che un neolaureato possa svolgere proficuamente l'attività di addetto all'Ufficio per il processo.

Inoltre, in relazione agli obiettivi PNNR, si reputa utile un confronto a cadenza periodica tra le funzioni assegnate a ciascun addetto, gli obiettivi da perseguire e i singoli risultati raggiunti, pur nel rispetto dell'autonomia concessa ad ogni magistrato, al fine di ripartire o eventualmente correggere la ripartizione del carico di lavoro tra i diversi addetti per garantire l'efficace e totale impiego di tutte le risorse per il raggiungimento degli obiettivi previsti nel PNNR.

Inoltre, sarebbe utile una maggiore specificazione del mansionario degli addetti da parte del Ministero, anche al fine di garantire il miglior impiego delle risorse.

Alcuni propongono, altresì, una prospettiva seria e concreta di stabilizzazione per evitare che molti addetti lascino il proprio incarico in favore di posizioni stabili.

Inoltre, è stata da taluni prospettata l'opportunità di differenziare le figure di addetti favorendo in termini economici coloro che sono in grado di studiare ex novo tutte le questioni giuridiche e di prospettare soluzioni alle questioni.

4. Risultati questionari e interviste sottoposti al personale di cancelleria.

Dall'analisi dei questionari e delle interviste sottoposti al personale di cancelleria emerge che, in astratto, l'introduzione e l'implementazione dell'Ufficio per il Processo (di seguito UPP) potrebbe concretamente favorire l'efficientamento delle attività di cancelleria.

4.1. Criticità e proposte di miglioramento dell'Ufficio per il Processo secondo il personale di cancelleria.

Dall'analisi dei questionari e delle interviste sottoposti al personale di cancelleria emerge che, in concreto, l'introduzione e l'implementazione dell'Ufficio per il Processo (di seguito UPP) non abbia favorito l'efficientamento delle attività di cancelleria in quanto l'attività dei nuovi addetti UPP risulta prevalentemente incentrata nella collaborazione con i magistrati e che, solo in via residuale, essi svolgono attività di cancelleria. Si ritiene che quest'ultima potrebbe essere concretamente potenziata mediante un maggiore apporto di lavoro degli addetti UPP anche ad attività di cancelleria.

Non si rilevano criticità relativamente alla formazione e/o all'orientamento del personale UPP, in quanto costantemente formati dai magistrati con cui collaborano.

In relazione al profilo relativo alla digitalizzazione e ai sistemi informatici si rilevano solo criticità di tipo strettamente fisiologico.

5. Risultati questionari e interviste sottoposti al Dirigente e ai direttori amministrativi.

Dall'analisi delle interviste effettuate e dai questionari sottoposti agli amministrativi del Tribunale di Latina emerge, in linea generale, un'opinione favorevole rispetto all'introduzione dell'Ufficio del processo.

In particolare, in relazione all'introduzione e l'implementazione dell'Ufficio per il Processo (di seguito UPP), si ritiene che questo abbia favorito le *performances* del Tribunale per avere concretamente aumentato la produttività dei singoli magistrati.

Tale giudizio è supportato dall'espresso parere positivo in ordine al profilo organizzativo dell'UPP, avendo gli amministrativi ritenuto che la sua attuale configurazione rispecchia quella prefigurata nel Progetto Organizzativo Generale originariamente predisposto dal Tribunale, non presentando profili differenziali rispetto a questo.

5.1. Criticità e proposte di miglioramento dell'Ufficio per il Processo secondo il Dirigente e i direttori amministrativi.

In relazione al profilo organizzativo si è ritenuto che le criticità emerse a seguito della presa in servizio degli addetti UPP neoassunti si possano principalmente individuare nella difficoltà di gestire l'ambiente di lavoro nel medesimo contesto spazio-temporale, a causa della mancanza di spazio, e nella gestione operativa degli addetti in relazione ad aspetti strettamente burocratici quali, ad esempio, ferie e permessi.

In relazione al profilo relativo alle carenze organiche preesistenti si reputa che gli addetti UPP neoassunti non abbiano colmato tali mancanze in quanto le unità che si sono implementate sono di ausilio alla sola funzione giurisdizionale e non anche a quella amministrativa.

Si ritiene inoltre che l'attuale coordinamento tra gli addetti UPP e gli altri componenti dell'organico del Tribunale non sia totalmente efficace ed efficiente in quanto i direttori hanno difficoltà a gestire le figure che i magistrati ritengono siano a loro disposizione.

In relazione al profilo relativo al coinvolgimento del personale dirigenziale nelle attività di proposta e/o discussione di variazioni del modello organizzativo interno si ritiene che, pur essendo prevista una consultazione, il suddetto personale non abbia un vero e proprio ruolo decisorio concorrente.

In relazione agli obiettivi vincolati dal PNRR e gli obiettivi specifici indicati nel Progetto Organizzativo Generale si ritiene che questi possano essere tutti realisticamente conseguiti senza l'indicazione di particolari criticità.

In relazione all'importanza delle diverse qualifiche nonché della formazione degli addetti UPP si ritiene che questo sia un elemento di cui tener conto ai fini dell'assegnazione delle mansioni e che coloro che non detengono competenze specifiche sono stati correttamente assegnati ai servizi trasversali.

In relazione al profilo di supporto organizzativo degli UPP rispetto al lavoro dei magistrati e/o le attività di cancelleria non si segnalano criticità, ritenendosi il lavoro, così come importato, corretto.

Anche in relazione al profilo organizzativo dei servizi di cancelleria rispetto al lavoro dei magistrati si ritiene non sussistano criticità di sorta.

In relazione alle attività di formazione e/o orientamento del personale UPP a seguito dell'assunzione o della presa di servizio non emergono criticità, essendo stati formati una volta assunti.

In relazione al profilo della digitalizzazione dei procedimenti si è proceduto all'assunzione di operatori data entry per digitalizzare tutti i fascicoli e, nel settore penale, di due addetti UPP dedicati alla digitalizzazione. Allo stato, si ritiene non emergano criticità relative agli applicativi informatici e alle risorse materiali presenti nel Tribunale.

6. Conclusioni.

Dai risultati elaborati a seguito dell'analisi dei questionari e delle interviste a cui sono state sottoposte le figure coinvolte nel progetto emerge anzitutto una linea di pensiero comune in ordine all'astratta utilità degli addetti UPP, considerati un potenziale strumento di supporto per l'attività di tipo strettamente giurisdizionale nonché per quelle amministrative e di cancelleria.

Tuattavia, in concreto, sono due le criticità principali che emergono dall'analisi dei dati a disposizione e che concernono specificamente le figure degli addetti UPP.

La prima concerne il profilo della formazione professionale, ritenendosi a tal proposito necessario che, affinché possano essere realisticamente perseguiti gli obiettivi del PNRR, i singoli addetti dovrebbero poter usufruire sia di attività formative iniziali nella specifica materia di diritto sostanziale di appartenenza sia di attività formative concomitanti all'attività lavorativa. Emerge quindi la necessità di avvalersi di figure più specializzate.

La seconda criticità concerne invece la spiccata settorialità dell'attività degli addetti, essendo questi stati indirizzati a prestare la propria attività lavorativa prevalentemente in favore dei magistrati anziché del personale amministrativo e di cancelleria, le cui mansioni non risultano produttivamente agevolate o velocizzate dal lavoro dagli addetti UPP.

Infine, in linea generale, in relazione al profilo della digitalizzazione e dei sistemi informatici emergono principalmente delle criticità di tipo fisiologiche, dovute essenzialmente all'obsolescenza e all'arretratezza dei sistemi informatici e telematici.