



## **PER UNA GIUSTIZIA GIUSTA**

**INNOVAZIONE ED EFFICIENZA NEGLI UFFICI GIUDIZIARI**

**GIUSTIZIA AGILE**

**LINEA INTERVENTO 1**

**Definizione di moduli operativi per la costituzione e l'implementazione dell'Ufficio per il Processo  
AZIONE 1.1**

**Ricognizione relativa al funzionamento degli Uffici per il processo già avviati**

**MACRO AREA 3**

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE**

**DSG: STUDIO DEL QUADRO NORMATIVO E  
AMMINISTRATIVO**

**DISIA: ANALISI STATISTICA SUI  
DATI DEL SETTORE CIVILE E  
PENALE DEL TRIBUNALE DI  
FIRENZE**

**DSPS: UNA PRIMA INDAGINE SUL  
CAMPO**



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

**DSG**  
DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE GIURIDICHE

ECCELLENZA 2018-2022

## STUDIO DEL QUADRO NORMATIVO E AMMINISTRATIVO

**Gruppo di ricerca in Scienze Giuridiche**  
(IUS 04 – IUS 08 – IUS 15 – IUS 16 – IUS 20)

**Responsabili supervisor:** Proff. Carlotta Conti, Paola Lucarelli, Ilaria Pagni, Emilio Santoro, Andrea Simoncini

**Autori del Report:** Lorenzo Algeri, Marco Cecchi, Carolina Fontani, Matilde Gualtieri, Matilde Perruccio - Giovanni Niccolò Antichi, Tommaso Marri, Serena Michelozzi, Nicola Rumine, Monica Testi – Lucilla Galanti, Edoardo Borselli, Leonardo Dani, Costanza Martani, Chiara Nuzzaci, Patrizia Torrigiani – Marco Guglielmini, Angela Suprano – Sebastiano Perisi.

## INDICE

<b>I.</b>	<b>L'Ordinamento giudiziario e l'organizzazione delle attività negli uffici giudiziari.</b>	<b>p. 1</b>
	1. Il "sistema tabellare" degli uffici giudiziari (funzione e formazione).	p. 1
	2. Ruoli e funzioni nella <i>governance</i> degli uffici giudiziari: Tribunale ordinario e Corte di Appello.	p. 2
	3. Gli altri protagonisti degli uffici giudiziari: magistrati togati, giudici onorari di pace (g.o.p.), tirocinanti, personale amministrativo e addetti all'Ufficio per il Processo.	p. 4
<b>II.</b>	<b>L'Ufficio per il Processo e la sua evoluzione: dalla fase pionieristica alla sua introduzione nel sistema vigente, sino al Decreto Legge 80/2021.</b>	<b>p. 4</b>
<b>III.</b>	<b>La procedura straordinaria di reclutamento dei nuovi addetti all'Ufficio per il Processo: assunzione e inquadramento.</b>	<b>p. 7</b>
	1. Le incompatibilità.	p. 9
	2. Funzioni e formazione.	p. 10
	a. Le modalità di impiego degli addetti all'Ufficio per il Processo nel D.L. 80/2021.	p. 10
	b. Le funzioni degli addetti all'ufficio per il processo nella Legge Delega 206/2021: dinanzi al Tribunale e alla Corte di Appello.	p. 11
	3. La formazione.	p. 12
	4. I rapporti con le altre figure professionali: UpP e ...	p. 12
	a. ...tirocinanti ex art. 73.	p. 12
	b. ...giudici onorari.	p. 13
	c. ...personale di cancelleria.	p. 15
<b>IV.</b>	<b>L'ufficio per il processo nelle Sezioni specializzate Immigrazione, Protezione internazionale e Libera Circolazione dei cittadini UE.</b>	<b>p. 16</b>
	1. L'istituzione delle Sezioni specializzate Immigrazione, Protezione internazionale e Libera Circolazione dei cittadini UE - D.L. 13/2017 conv. L. 46/2017.	p. 16
	2. L'Ufficio per il Processo nel D.L. 80/2021, un'occasione di implementazione dell'organico nella Sezione specializzata Immigrazione. L'istituzionalizzazione dell'esperienza dei ricercatori EASO/EUAA.	p. 18
<b>V.</b>	<b>Le fonti secondarie.</b>	<b>p. 20</b>
	1. La prima introduzione dell'UpP nei Decreti Ministeriali e nelle circolari del CSM.	p. 20
	2. Dall'obbligo di istituzione dell'UpP alla creazione delle nuove figure professionali per opera del D.L. 80/2021.	p. 25
	3. Il reclutamento dei nuovi addetti e l'importanza dei progetti organizzativi per l'attuazione degli obiettivi del PNRR.	p. 25
	4. L'entrata in servizio degli addetti all'UpP e il monitoraggio statistico.	p. 27
	5. Considerazioni conclusive.	p. 28
<b>VI.</b>	<b>Il riconoscimento delle peculiarità e necessità organizzative delle Sezioni specializzate Immigrazione e Protezione internazionale nel quadro generale regolamentare e amministrativo.</b>	<b>p. 29</b>
<b>VII.</b>	<b>La documentazione programmatica di riferimento.</b>	<b>p. 30</b>
	1. Dal D.L. 80/2021: una linea di continuità.	p. 30
	a. Reclutamento, digitalizzazione e riduzione del contenzioso.	p. 31
	b. L'impatto sulla valutazione della <i>performance</i> .	p. 33
	2. I Progetti organizzativi dell'Ufficio per il Processo.	p. 34
	a. Un confronto tra Progetti.	p. 35
	b. Spunti di riflessione: quadro normativo e Progetti a confronto.	p. 35

<b>VIII.</b>	<b>I principali profili di funzionamento dell'UpP nei Progetti già avviati.</b>	<b>p. 35</b>
	1. Il confronto in senso <i>orizzontale</i> degli obiettivi utili alle azioni di efficientamento nei Progetti organizzativi redatti dai capi degli Uffici giudiziari.	p. 36
	2. Le relative criticità attuative.	p. 38
	a. La scopertura degli organici e l'elevato <i>turn over</i> dei magistrati e del personale amministrativo.	p. 38
	b. La durata a termine dei contratti di lavoro e l'esigenza di una adeguata formazione.	p. 39
	c. La resistenza culturale tradotta in diffidenza del personale già esistente.	p. 39
	d. L'obiettivo dello smaltimento dell'arretrato anche tramite il dialogo con le Procure della Repubblica e con i Consigli dell'Ordine degli Avvocati.	p. 40
	e. L'incertezza del rito nelle more della riforma del processo civile.	p. 40
<b>IX.</b>	<b>La <i>compliance</i> dei Progetti agli obiettivi contenuti nel Parere n. 6 del 24.11.2004 e nel Parere n. 22 del 07.11.2019 redatti dal Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE).</b>	<b>p. 42</b>
	1. Il parere n. 22/2019 del Consiglio consultivo dei giudici europei, "Il ruolo degli assistenti giudiziari".	p. 42
	2. Il confronto con i progetti organizzativi elaborati ai sensi dell'art. 12 del D.L. n. 80/2021.	p. 46
<b>X.</b>	<b>Ufficio per il Processo ed efficientamento del processo civile: obiettivi e criticità.</b>	<b>p. 49</b>
	1. L'Ufficio per il Processo quale strumento di efficienza del processo civile: obiettivi e criticità alla luce della normativa e dei Progetti organizzativi degli uffici giudiziari toscani di Firenze, Pistoia e Prato.	p. 49
	2. Attribuzione di funzioni legate all'attività giurisdizionale.	p. 50
	3. Attribuzione di altre funzioni.	p. 52
<b>XI.</b>	<b>Ricognizione dello stato dell'arte nell'area penale degli Uffici giudiziari toscani di Firenze, Pistoia e Prato.</b>	<b>p. 56</b>
	1. Il Tribunale di Firenze: criticità e obiettivi nel settore penale.	p. 56
	2. Il Tribunale di Pistoia: criticità e obiettivi nel settore penale.	p. 61
	3. Il Tribunale di Prato: criticità e obiettivi nel settore penale.	p. 65
	4. La Corte di appello di Firenze: criticità e obiettivi nel settore penale.	p. 67
<b>XII.</b>	<b>Il peso dei diritti: profili di criticità nella definizione dei procedimenti della Sezione specializzata Immigrazione e Protezione internazionale del Tribunale di Firenze.</b>	<b>p. 69</b>
	1. Il tentativo di ripresa del D.L. 130/2020 dopo l'impatto negativo delle modifiche apportate con il D.L. 113/2018 nella definizione dei procedimenti nella Sezione specializzata Immigrazione e Protezione internazionale.	p. 71
	2. L'azione dell'Ufficio per il Processo come argine dei possibili effetti negativi prodotti dall'arretrato nella Sezione specializzata Immigrazione e Protezione internazionale.	p. 73
<b>XIII.</b>	<b>Studio critico della letteratura italiana e internazionale sul tema giustizia e organizzazione degli uffici giudiziari: l'Ufficio per il Processo e il processo civile.</b>	<b>p. 75</b>
	1. Giustizia e organizzazione degli uffici giudiziari: introduzione	p. 76
	a. Struttura dell'ufficio giudiziario: l'Ufficio per il processo nell'organizzazione degli uffici giudiziari civili.	p. 76
	2. I riflessi dell'Ufficio per il processo sull'organizzazione degli uffici giudiziari e sul processo civile: l'attuale sistema di ripartizione del lavoro fondato sulle tabelle	p. 79
	a. L'impatto dell'Ufficio per il processo.	p. 83
	3. Ufficio per il processo e prospettive di riforma del processo civile.	p. 84

4. Peculiarità nell'organizzazione della Sezione Specializzata in materia di Immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini UE: un modello organizzativo incentrato sulla specificità del contenzioso. p. 87
5. L'organizzazione delle Sezioni specializzate immigrazione e protezione internazionale presso il Tribunale di Firenze, alla luce degli obiettivi del PNRR, nell'ottica di realizzazione dell'UPP. p. 89

**XIV. Uno sguardo comparato sull'organizzazione giudiziaria. p. 90**

1. Il c.d. *internship model* e i *law clerks* statunitensi p. 91
2. Un breve sguardo allo "*scribes model*" e "*seconded judges model*" p. 92
3. L'azione armonizzante del sistema europeo comune di Asilo (SECA). Una comparazione con l'esperienza francese della CNDA. p. 93

## I. L'Ordinamento giudiziario e l'organizzazione delle attività negli uffici giudiziari.

### I.1. Il “sistema tabellare” degli uffici giudiziari (funzione e formazione).

Il c.d. Ordinamento Grandi, ossia il R.D. 30 gennaio 1941 n. 12, può esser definito ancora oggi il testo organico e unitario recante la disciplina dell'ordinamento giudiziario<sup>1</sup>, nonostante su di esso si siano poi innestati molteplici interventi normativi che lo hanno variamente modificato. Il presente contributo ha ad oggetto l'esame di quella parte dell'ordinamento giudiziario riguardante l'organizzazione degli uffici giudiziari. In particolare si fa riferimento agli articoli 7 bis e 7 ter del R.D. n. 12/1941, rubricati, rispettivamente, “*Tabelle degli uffici giudiziari*” e “*Criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti*” introdotti dal D.P.R. 22 settembre 1988 n. 449.

Come si legge nelle numerose circolari che nel corso del tempo hanno disciplinato la formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti, il «sistema tabellare» costituisce il cardine della loro struttura organizzativa, in quanto le c.d. tabelle di composizione degli uffici sono documenti di natura programmatica che vanno a delineare la pianificazione e l'organizzazione dell'attività dei magistrati e del relativo ufficio. In particolare esse definiscono le articolazioni di quest'ultimo e la sua ripartizione in sezioni, indicano i magistrati a queste assegnati, nonché i *criteri* di ripartizione degli affari giudiziari e di quelli per la sostituzione dei magistrati impediti, assenti, astenuti o ricusati<sup>2</sup>.

È proprio attraverso l'utilizzo del “sistema tabellare” e l'indicazione (in via generale) dei predetti criteri, “*obiettivi e predeterminati*”<sup>3</sup>, da parte del CSM, che vengono attuati alcuni dei principi cardine del nostro ordinamento, tra cui la precostituzione del giudice naturale ex art. 25 della Costituzione, nonché quello del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione ex art. 97 Cost., cercando, altresì, di assicurare che lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali avvenga al riparo di ogni condizionamento non solo esterno, ma anche interno alla magistratura<sup>4</sup>.

L'ordinamento cerca di garantire la piena realizzazione dei predetti principi anche attraverso un attento procedimento di formazione delle tabelle riportato al comma 1 dell'art. 7 bis Ordinamento Giudiziario. L'*iter procedurale* è stato poi regolamentato in maniera sempre più precisa e dettagliata da diverse circolari del CSM, sino a quella afferente al triennio 2020/2022 deliberata il 23 luglio 2020, alla quale si intende fare riferimento nel presente scritto, in cui, per esigenze di sintesi, si affronteranno i passaggi più rilevanti del procedimento.

La proposta tabellare, formulata dai Presidenti delle Corti di Appello (sulla base delle segnalazioni dei Presidenti dei Tribunali relativamente agli uffici diretti da questi ultimi), si divide sostanzialmente in due parti: il documento organizzativo generale (DOG) e il progetto tabellare. Il DOG, funzionale a chiarire le ragioni delle scelte organizzative, è predisposto partendo dall'analisi dello stato dei servizi, dei carichi di lavoro e dei flussi delle pendenze e deve contenere una serie di elementi, precisati nella sezione I articolo 7 della circolare<sup>5</sup>.

Il Progetto tabellare costituisce invece la concreta e reale proposta di organizzazione dell'ufficio e deve stabilire specificamente quanto indicato all'articolo 2 della circolare.

Contribuiscono alla formulazione della proposta anche tutti i magistrati dell'ufficio (togati e non), il dirigente amministrativo dell'ufficio a cui viene chiesto di predisporre una relazione in ordine alle cause delle eventuali disfunzioni relative al settore di sua competenza, nonché il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e il Procuratore della Repubblica a cui è demandato l'intervento ritenuto opportuno ai fini della migliore organizzazione dell'ufficio.

---

<sup>1</sup> G. VOLPE, “*Ordinamento giudiziario (generale)*”, 1980.

<sup>2</sup> L. POMODORO E D. PRETTI, “*Manuale Ordinamento Giudiziario: Terza edizione*”, G Giappichelli Editore, 2015.

<sup>3</sup> Cfr. art. 7 ter del R.D. n. 12/1941.

<sup>4</sup> G. GILARDI, “*Le tabelle degli uffici giudiziari – prima parte – Il sistema tabellare*”, in *Giustizia insieme*, 2021.

<sup>5</sup> G. GILARDI, “*Le tabelle degli uffici giudiziari – seconda parte – Il procedimento di formazione delle tabelle*”, in *Giustizia insieme*, 2021.

Raccolti i vari contributi, il prodotto viene caricato in un apposito sistema informatico e, decorso un termine per ulteriori eventuali osservazioni alla proposta tabellare, il Presidente della Corte di Appello trasmette al Consiglio giudiziario le proposte di tabelle degli uffici del distretto, unitamente alle osservazioni presentate. Il Consiglio giudiziario (dotato di autonomo potere istruttorio), esprime un parere motivato sulle proposte e sulle eventuali relative osservazioni, dando conto nel verbale della seduta delle ragioni poste a fondamento di diverse valutazioni (se sollevate). Solo al termine di tale procedura, il Presidente della Corte di Appello, valutato il parere del Consiglio giudiziario, conferma o modifica l'iniziale proposta tabellare, indicando le ragioni della decisione<sup>6</sup>.

La proposta di tabella formulata dal Presidente della Corte di Appello è inviata al CSM, la cui competente commissione consiliare la esamina entro 90 giorni dal predetto inserimento. La tabella dell'ufficio è formata e diviene efficace con l'adozione della delibera del CSM e del decreto Ministeriale che la recepisce<sup>7</sup>.

## **I.2. Ruoli e funzioni nella *governance* degli uffici giudiziari: Tribunale ordinario e Corte di Appello.**

La disciplina relativa alla organizzazione e al funzionamento del Tribunale ordinario e della Corte di Appello si rinviene, rispettivamente, nel Titolo II - Capo III - Sezione I e nelle disposizioni contenute nel Titolo II - Capo IV - Sezione I della legge sull'ordinamento giudiziario (R.D. 12/1941) e nelle tabelle, che, come detto, contenendo l'organizzazione dei predetti uffici giudicanti di merito, delineano la loro composizione interna, la ripartizione dei magistrati per settori e l'eventuale suddivisione in sezioni<sup>8</sup>. La ripartizione del lavoro tra queste ultime è operata, nelle rispettive strutture, dal Presidente del Tribunale e dal Presidente di Corte di Appello, (salvi i compiti – in entrambi i casi - dei presidenti di sezione<sup>9</sup>) sulla base della situazione concreta dei singoli uffici e sulla base delle esigenze di funzionalità del servizio.

Per quanto riguarda i compiti dei Presidenti delle Corti di Appello e dei Tribunali nella direzione degli uffici e nell'esercizio delle attribuzioni previste dalla legge, si ricorda la regola secondo cui nelle proposte tabellari deve essere predeterminata, con la specificazione dell'entità e dell'impegno relativi, l'attività giudiziaria ad essi riservata. Infatti, come stabilito dalla Circolare triennio 2020/2022<sup>10</sup>, l'entità dell'esonero dal lavoro giudiziario è commisurata all'impegno richiesto per i compiti di direzione dell'ufficio, anche in considerazione del numero dei magistrati

---

<sup>6</sup> Cfr. artt. 21, 22 e 23 della circolare 2020/2022.

<sup>7</sup> Cfr. artt. 26 e 27 della circolare 2020/2022.

<sup>8</sup> G. GILARDI, *“Le tabelle degli uffici giudiziari – terza parte - Organizzazione degli uffici giudicanti di merito”*, in *Giustizia insieme*, 2021. In particolare si richiama l'art 46 Ordinamento Giudiziario, secondo cui *“A ciascuna sezione sono destinati giudici nel numero richiesto dalle esigenze di servizio, tenuto conto dei processi pendenti, dell'urgenza della definizione delle controversie, nonché del numero delle controversie sulle quali il Tribunale giudica in composizione collegiale.”* Ad oggi i giudici destinati a ciascuna sezione del Tribunale ordinario, fatta eccezione per la sezione Gip/Gup, non possono essere meno di cinque (escluso il Presidente di sezione).

È, altresì, prevista la formazione all'interno dei Tribunali e delle Corti di Appello di sezioni specializzate che trattino materie omogenee o, ove non possibile la prima ipotesi, risulta fondamentale attuare l'accorpamento di ruoli specializzati, in modo tale che negli uffici sia favorito l'affinamento di competenze specialistiche per materie uniformi. Una peculiarità riguardante le sole Corti di Appello consiste nella presenza di sezioni o collegi incaricati della trattazione dei ricorsi di cui alla legge 89/2001, c.d. Legge Pinto sull'equa ripartizione in caso di violazione del termine di ragionevole durata del processo.

<sup>9</sup> Difatti nella proposta tabellare sono indicate, ad esempio, le attività di direzione dell'ufficio ex art. 47 Ordinamento Giudiziario che il Presidente del Tribunale intende esercitare direttamente e quelle per le quali intenda invece farsi coadiuvare dai presidenti di sezione.

<sup>10</sup> Cfr. artt. 84 e 85. L'esonero dal lavoro giudiziario è stato fissato per gli uffici di grandi dimensioni nella misura del 90% del lavoro dei magistrati dell'ufficio. Per gli altri uffici nella misura del 70%. Tali regole valgono anche per i Presidenti delle Corti di Appello. Per la definizione di “uffici di grandi dimensioni” si rimanda alla lettura del criterio indicato all'art. 3, comma 3, del Testo Unico sulla dirigenza.

dell'ufficio e della presenza dei presidenti di sezione e dei compiti a questi assegnati. Il non completo abbandono dei compiti giurisdizionali è giustificato dal fatto che lo svolgimento degli stessi (se pur in maniera ridotta) possa *“far comprendere quelle che sono le varie difficoltà dello ius dicere nel circondario o nel distretto, la condizione più o meno gravosa dei ruoli, sul piano qualitativo o quantitativo, la natura effettiva dei rapporti sia con il Foro sia con il personale di cancelleria che lavora nell'ufficio”*<sup>11</sup>.

Anche i presidenti di sezione (di Tribunale e di Corte di Appello) svolgono il lavoro giudiziario solitamente in quantità ridotta rispetto ai magistrati della sezione. A tal proposito, la circolare 2020/2022 indica espressamente i compiti che i presidenti di sezione di Tribunale<sup>12</sup>, oltre al lavoro giudiziario nella misura indicata<sup>13</sup>, sono tenuti ad esercitare ai sensi dell'art. 47<sup>quater</sup> Ordinamento Giudiziario. In particolare essi si occupano della distribuzione del lavoro fra i giudici (es. assegnazione dei procedimenti) e dello scambio di informazioni attraverso riunioni periodiche o tramite cartelle condivise alla creazione di archivi giurisprudenziali.

Tra le attività organizzative del presidente di sezione di Tribunale vi sono: la sorveglianza sull'andamento dei servizi di cancelleria, la vigilanza sull'attività dei giudici, togati e onorari, la collaborazione col presidente del tribunale nella direzione dell'ufficio e nel raggiungimento degli obiettivi del Dog, la verifica annuale sullo stato di realizzazione dell'obiettivo di riduzione delle pendenze con riferimento al ruolo di ciascun giudice<sup>14</sup>. Alla luce dei recenti cambiamenti, è stato altresì stabilito che il presidente di sezione si occupi del coordinamento e del controllo dell'ufficio per il processo e, soltanto in caso di motivata impossibilità del primo, il compito sarà devoluto ai giudici in servizio nell'ufficio.

Le disposizioni afferenti ai presidenti di sezione di Tribunale si applicano (per quanto compatibili) anche ai presidenti di sezione di Corte di Appello, i quali provvedono anche a una selezione preliminare delle impugnazioni in ragione della data di iscrizione a ruolo, dell'importanza delle questioni proposte e di una definizione anticipata del procedimento.

Da quanto sinora rilevato pare emergere come il ruolo organizzativo di tali figure sia divenuto ormai *“insopprimibile”*, così da richiedere competenze specifiche e (anche) una certa vocazione<sup>15</sup>, in quanto esse rappresentano lo snodo principale della programmazione specifica di ogni aspetto pratico gestionale dell'ufficio. Ciò, di conseguenza, consente ai singoli magistrati degli uffici di dedicarsi in maniera completa ad uno studio di qualità del fascicolo (coadiuvato da un gruppo di lavoro costituito da varie professionalità).

Dunque, secondo alcuni Autori<sup>16</sup>, è proprio il profilo organizzativo che deve essere posto al servizio della funzione giurisdizionale, e non il contrario. Vi è poi chi sostiene l'opportunità che le funzioni direttive siano esercitate attraverso un metodo partecipativo e collegiale (ad esempio attraverso un sistema di deleghe), *“in modo tale da coinvolgere e responsabilizzare i molteplici attori, che, a vario titolo, concorrono all'amministrazione della giustizia”*<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> Delibera di Plenum in data 23 luglio 2020 così come modificata con Delibere di Plenum in data 8 aprile 2021 e 13 ottobre 2021.

<sup>12</sup> Il modello organizzativo più adeguato è rappresentato, secondo l'art. 94 della circolare 2020/2022, dall'assegnazione di un unico presidente di sezione alla sezione stessa *“al fine di rendere più efficace e celere la risposta alle istanze di giustizia”*. In determinate circostanze può essere anche prevista l'assegnazione di più presidenti a una stessa sezione.

<sup>13</sup> Cfr. art. 96 comma 3 circolare 2020/2022, secondo cui: *“l'esonero dal lavoro non può superare il 50% degli affari assegnati ai magistrati della sezione”*. Stessa regola vale per i presidenti di sezione di Corte di Appello.

<sup>14</sup> Cfr. Delibera di Plenum in data 23 luglio 2020. Tra i compiti affidati ai presidenti di sezione, è stato inserito anche quello relativo alla verifica annuale sullo smaltimento dell'arretrato (ultra triennali per i tribunali e ultra biennali per le corti): Tale verifica deve essere compiuta non soltanto a livello generale, ma anche con riferimento al ruolo di ciascun giudice, onde rendere la stessa più incisiva e più rispondente allo scopo. In questo modo il presidente di sezione può avere maggiore contezza circa la gestione dei ruoli, anche ai fini della redazione dei rapporti per le valutazioni di professionalità dei magistrati.

<sup>15</sup> M.G. CIVININI, *“Il Presidente di sezione: ruolo e nomina”*, in *Questione Giustizia*, 2017.

<sup>16</sup> A. LEPRE, E. CACACE, E. SAVARESE, *“Ruolo e criteri di nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari: spunti e proposte per un radicale ripensamento”*, in *Magistratura indipendente*, 2018.

<sup>17</sup> G. GILARDI, *op. cit.*

### **I.3. Gli altri protagonisti degli uffici giudiziari: magistrati togati, giudici onorari di pace (g.o.p.), tirocinanti, personale amministrativo e addetti all'Ufficio per il Processo.**

In tale contesto organizzativo-giurisdizionale della macchina giudiziaria vengono ad inserirsi (con aspetti e profili ovviamente diversificati) le figure sopra indicate, ognuna delle quali collabora in vista di un obiettivo comune: l'efficienza dell'ufficio giudiziario.

Per quanto riguarda i magistrati togati addetti agli uffici giudiziari, si richiama, da una parte, l'attenzione sui criteri di assegnazione degli stessi alle diverse sezioni e alle diverse aree di servizio e, dall'altra, al tipo di coesistenza che pare essersi formata a livello organizzativo generale con la figura dell'addetto all'Ufficio per il Processo (d'ora in poi, addetto UpP). Gli articoli da 109 a 145 della Circolare 2020/2022 disciplinano la c.d. assegnazione, che avviene sulla base di concorsi interni e, nel caso in cui vi siano più aspiranti, si tiene conto dell'attitudine all'esercizio delle funzioni inerenti al posto da ricoprire<sup>18</sup>. Nella valutazione delle attitudini viene attribuita importanza alle materie e alle competenze che il magistrato ha trattato, dando preferenza a coloro che abbiano maturato esperienze afferenti alle materie (similari o omogenee) oggetto del posto da ricoprire. Più o meno similmente, la valutazione delle attitudini e delle competenze maturate nell'esperienza curriculare di ciascuno degli addetti UpP, pare essere stato uno dei criteri adottati dalla maggior parte degli organi giudiziari al fine di scegliere la migliore destinazione di ciascuno di essi all'interno degli uffici.

Benché una versione "embrionale" dell'Ufficio per il processo vi fosse da tempo (come si vedrà nel paragrafo successivo), con l'arrivo degli addetti UpP si è attuato un vero e proprio cambiamento nelle modalità di lavoro richiesto al giudice, passando da una visione puramente "individualista" della gestione dell'ufficio, a una modalità di gestione dello stesso organizzata e collettiva, che è andata a liberare il giudice dai c.d. "incombenti mangia – tempo"<sup>19</sup>. Infatti, le attività delegabili agli addetti UpP sono individuate "per differenza" rispetto a quelle, che attenendo allo *ius dicere* in senso stretto, devono ritenersi riservate al giudice<sup>20</sup>.

In merito alla funzione e al ruolo svolti dalle altre professionalità menzionate costitutive dell'ufficio giudiziario, si rinvia ai paragrafi che seguono, soprattutto per quanto riguarda il loro coordinamento con gli addetti UpP. Preme comunque rilevare come una dimensione ottimale dell'organizzazione dell'ufficio debba consistere, da una parte, in un'efficiente e pragmatico coordinamento del predetto gruppo di lavoro da parte dei responsabili apicali; dall'altra, in una stretta e definita connessione organizzativa tra le diverse attività svolte dalle predette figure<sup>21</sup>.

## **II. L'Ufficio per il processo e la sua evoluzione: dalla fase pionieristica alla sua introduzione nel sistema vigente, sino al D.L. 80/2021.**

L'ufficio per il processo può esser definito oggi come la compagine organizzativa di supporto alla funzione giurisdizionale, e la fase iniziale del suo lungo cammino è da farsi risalire al 1987, anno in cui si tenne il convegno intitolato "*La giustizia fra diritto e organizzazione*"<sup>22</sup>. Come si intuisce dal titolo stesso del convegno, iniziava allora a farsi largo l'idea che le soluzioni

---

<sup>18</sup> G. GILARDI, *op. cit.*

<sup>19</sup> M.G. CIVININI, "Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!", in *Questione Giustizia*, 2022.

<sup>20</sup> Rientrano tra queste ultime, oltre all'attività di decisione propriamente intesa, quelle di ascolto delle parti e dei loro difensori nella prima udienza (ed eventualmente in quella di discussione orale della causa che precede la decisione finale) nonché di assunzione delle prove costituenti. Così A. PROTO PISANI, *Interventi necessari per cominciare a uscire dal tunnel della crisi della giustizia civile in Italia*, in *Giustiziacivile.com*, 3-2021, 4s.

<sup>21</sup> L. MINNITI, "L'organizzazione del lavoro negli uffici giudiziari", in *Questione Giustizia*, 2008.

<sup>22</sup> R. BRACCIALINI, "L'ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive", in *Quest. Giustizia*, 2020, il quale ricorda che il convegno ebbe il patrocinio del Consiglio Regionale del Piemonte, in una stagione in cui anche le amministrazioni locali sembravano più interessate al buon funzionamento della giustizia civile.

per una giustizia migliore (efficace ed efficiente) dovessero rinvenirsi non solo nelle continue riforme processuali, ma soprattutto nell'aspetto organizzativo del sistema giudiziario incentrato sulla gestione di risorse umane e materiali. L'idea della cultura organizzativa della giurisdizione riprende poi vita nel 2003, anno del convegno "*Processo e organizzazione*" promosso dagli Osservatori sulla giustizia<sup>23</sup> civile e dall'Associazione Nazionale Magistrati. Il dibattito, pur essendo ancora sostanzialmente "magistrato-centrico" (ossia incentrato ancora sulla visione del giudice quale monade), provava comunque a delineare i primi tratti operativi e non più astratti dell'ipotesi dell'"*Ufficio del giudice*" in un'ottica funzionale di "*una struttura di supporto al lavoro del giudice con assistenti cui sia affidato il compito di verbalizzazione dell'udienza e tenuta del ruolo ed esecuzione di attività di ricerca*"<sup>24</sup>.

È il 2004 quando si tiene il congresso "*Giustizia più efficiente e indipendenza dei magistrati a garanzia dei cittadini*", ove gli interventi dei relatori parlano di passaggio da "Ufficio del giudice" a "Ufficio per il processo". Non si tratta di una mera distinzione nominalistica<sup>25</sup>, ma di un vero e proprio cambio di prospettiva sull'organizzazione dell'ufficio, nel senso che ci si vuole evolvere "*verso la creazione di un gruppo di lavoro orientato ad offrire alla magistratura un supporto specializzato, completo ed efficace*"<sup>26</sup>. La visione dell'ufficio giudiziario inizia a diventare, dunque, più organica e ad essere studiata nel suo complesso, nelle sue varie componenti professionali<sup>27</sup> e nella loro interazione all'interno delle sezioni giudicanti.

Una prima concretizzazione della visione dell'Ufficio per il Processo si ha nel 2007 nei disegni di legge "Mastella"<sup>28</sup> in materia di giustizia civile<sup>29</sup>, in cui si prevedeva una riforma complessiva dell'organizzazione giudiziaria con l'introduzione dell'Ufficio per il processo quale modello organizzativo degli uffici giudiziari che avrebbe determinato la riorganizzazione di tutte le cancellerie e segreterie. Queste nuove strutture, con il coinvolgimento (tramite apposite convenzioni) dei praticanti avvocati, dei dottorandi di ricerca e dei tirocinanti delle Scuole di specializzazione nelle professioni legali, avrebbero avuto il compito di svolgere le funzioni

---

<sup>23</sup> G. GILARDI, "*Processo e organizzazione. Le riforme possibili per la giustizia civile.*", in *Quaderni di Questione Giustizia*, Milano 2004; R. CAPONI, "*Per gli osservatori sulla giustizia civile*", in *Foro.it*, 2003, V, 253 ss.; ID. "*L'attività degli osservatori sulla giustizia civile nel sistema delle fonti del diritto*", ivi 2007, 7 ss.; L. BREGGIA, "*Giustizia bene comune. Il ruolo degli osservatori sulla giustizia civile*", in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 2015, 315 ss.

<sup>24</sup> G. GILARDI, "*Le linee di tendenza del processo civile e il futuro della giurisdizione*", relazione al convegno ANM di Roma del 2003, p. 6.

<sup>25</sup> R. BRACCIALINI, "*L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*", in *Questione Giustizia*, 2022, secondo cui "*L'etichetta "ufficio del giudice" è politicamente pericolosa e operativamente fragile: da un lato, accredita l'idea che tutta la responsabilità del buon funzionamento dell'amministrazione giudiziaria dipenda esclusivamente dal giudice; dall'altra, in termini pratici si sostanzia nella rincorsa dei singoli magistrati ad accaparrarsi l'assistente più bravo, lo stagista più preparato, il giudice onorario più collaborativo. "Ufficio per il processo" evoca un obiettivo comune a tutti gli attori della giurisdizione, rifuggendo da una visione "ancillare" degli apporti e richiama ciascuno di "pilastri" dell'edificio giudiziario alla sua parte di responsabilità. In un contesto sempre necessariamente caratterizzato da risorse limitate, pone il problema di come adattare le risorse disponibili agli obiettivi condivisi. Questo non significa che il singolo magistrato non debba poter contare su presidi e strumenti collaborativi per poter disporre di un "ufficio" organizzato, ma che sia necessario sganciarsi da un'ottica individualista per assecondare con le risorse disponibili gli obiettivi condivisi e dare ad essi una priorità*".

<sup>26</sup> Intervento di D. Intraivaia (dirigente amministrativo) al Congresso ANM, Venezia 2004.

<sup>27</sup> Con l'espressione "componenti professionali" ci si riferisce, in quel momento, non solo alla magistratura togata, ma anche a quella onoraria; al personale amministrativo e ai primi giovani stagisti che dalle aule universitarie si spostano in quelle giudiziarie per acquisire la formazione sul campo.

<sup>28</sup> D.D.L. A.C. 2873, presentato il 5 luglio 2007 durante la XV legislatura.

<sup>29</sup> Auspicava l'introduzione dell'ufficio del giudice A. PROTO PISANI, "*I modelli di fase preparatoria dei processi a cognizione piena in Italia dal 1940 al 2006*", in *Foro.it.*, 2006, V, 374 ss, spec. 384, ove si rilevava la mancata consapevolezza da parte del legislatore che il vero problema da risolvere per consentire l'attuazione anche nel nostro Paese della ragionevole durata del processo, non è solo tecnico e normativo, ma soprattutto ordinamentale e organizzativo.

necessarie a fornire assistenza all'attività giurisdizionale<sup>30</sup>, in un'attività di fattiva collaborazione con i magistrati, destinata, come si legge nella relazione, non solo a favorire uno scambio di reciproche esperienze, ma anche a creare una cultura condivisa tra gli operatori.

Purtroppo, pur costituendo una buona base di partenza, i disegni di legge "Mastella" rimasero incompiuti<sup>31</sup>.

Una seconda concretizzazione, stavolta pratica, dell'Ufficio per il Processo si ha poi con l'avvio di alcuni progetti sperimentali presso alcuni uffici giudiziari, tra cui alcune sezioni e poi in tutto il settore civile del Tribunale di Firenze del Tribunale di Milano, allo scopo di costituire uno staff di supporto del giudice, in cui vi sarebbero stati ricompresi coloro che svolgevano sia i tirocini formativi di diciotto mesi ex art. 73 D.L. 21 giugno 2013 n. 69, convertito, con modificazioni, con la l. 9 agosto 2013 n. 98, sia i tirocini ex art. 37, comma 5, D.L. 6 luglio 2011 n.98, convertito, con modificazioni, con la l. 15 luglio 2011 n. 111<sup>32</sup>.

Secondo l'autorevole parere di Roberto Braccialini<sup>33</sup>, nei predetti tirocini formativi " *ci si muoveva ancora in un'ottica magistrato-centrica e più esattamente individualista, perché queste risorse aggiuntive vengono concepite come appannaggio del singolo magistrato affidatario, chiamato a sostenere un costo formativo iniziale, ma titolare dei successivi diritti di utilizzo sugli stagisti assegnati* ", così che una prima vera svolta vi sarebbe stata solo con l'art. 50 del D.L. 24 giugno 2014 n. 90, convertito in l. 11 agosto 2014 n. 114, che ha introdotto l'art. 16-octies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221.

L'articolo, rubricato " *Ufficio per il Processo* ", prevede che: " *Al fine di 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 sono costituite, presso le corti di appello e i tribunali ordinari, strutture organizzative denominate 'ufficio per il processo', mediante l'impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i predetti uffici, il tirocinio formativo a norma dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, o la formazione professionale dei laureati 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. Fanno altresì parte dell'ufficio per il processo costituito 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, e dell'ufficio per il processo costituito presso i tribunali, i giudici onorari di tribunale di cui agli articoli 42 ter e seguenti del regio decreto 30 gennaio 1941, n.12 [...]* .

---

<sup>30</sup> Tra le "funzioni necessarie" rientravano, ad esempio, la ricerca dottrinale e giurisprudenziale, l'organizzazione dei flussi dei processi sopravvenuti, ecc.

<sup>31</sup> Per G. GRASSO, *op.cit.*, la criticità del d.D.L. stava nel fatto che, sul piano delle risorse da destinare all'ufficio per il processo, si affidava alla responsabilità del capo dell'ufficio e del dirigente amministrativo il compito di riempire di contenuti il nuovo modulo organizzativo, così che " *la proposta rischiava di essere una scatola vuota in assenza di personale adeguato cui affidare lo svolgimento dei nuovi compiti* ". Invece per R. BRACCIALINI, *op.cit.*, la caratterizzazione della proposta era prettamente amministrativista e concepita solo per risolvere il problema della riqualificazione del personale amministrativo.

<sup>32</sup> Tali tirocini sono oggetto di convezioni stipulate dai capi degli uffici con le facoltà universitarie di giurisprudenza, con le scuole di specializzazione per le professioni legali e con i consigli dell'ordine degli avvocati per consentire ai più meritevoli, su richiesta dell'interessato e previo parere favorevole del Csm, lo svolgimento presso i medesimi uffici giudiziari del primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione delle professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato.

<sup>33</sup> R. BRACCIALINI, *op. cit.*

Successivamente il Ministro della Giustizia ha emanato il D.M. del 1 ottobre 2015 recante le misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'Ufficio per il Processo<sup>34</sup>, anche se la scarsità di capitale umano e finanziario ha rallentato la realizzazione del nuovo progetto<sup>35</sup>

Una forte spinta alla compiuta realizzazione dell'Ufficio del processo è poi arrivata grazie al D.Lgs. 116/2017 recante la riforma della magistratura onoraria, il quale ha previsto un cospicuo utilizzo dei GOP, giudici onorari di pace, proprio nel contesto dell'ufficio per il processo, con l'intento di assicurarne così il funzionamento<sup>36</sup>.

Le risorse derivanti dal PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) hanno finalmente consentito la piena attuazione dell'ufficio per il processo, giungendo al D.L. 9 giugno 2021 n. 80, contenente *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni*, che, come si vedrà nei successivi paragrafi, ha previsto il reclutamento in via straordinaria e con assunzione a tempo determinato di nuove figure professionali, da inserire all'interno dell'Ufficio per il Processo, accanto ai magistrati onorari, ai tirocinanti e al personale amministrativo<sup>37</sup>.

### **III. La procedura straordinaria di reclutamento dei nuovi addetti all'Ufficio per il Processo: assunzione e inquadramento.**

Il Ministro della Giustizia Marta Cartabia nella sua relazione al parlamento in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 ha definito l'ufficio per il processo come "l'innovazione più rilevante, il *pivot* della nuova organizzazione della giustizia (...) che porterà nei nostri uffici giudiziari migliaia di giovani giuristi in ausilio al lavoro dei magistrati"<sup>38</sup>.

L'ingresso di nuove figure professionali all'interno dell'ufficio per il processo ha trovato una prima disciplina nel decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 contenente "*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni nell'ottica di una pronta realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza per l'efficienza della giustizia*"<sup>39</sup>.

Al fine di favorire la piena e celere operatività di queste strutture organizzative, l'art. 14 del D.L. 80/2021 ha previsto una procedura straordinaria di reclutamento di 16.500 unità<sup>40</sup> in due scaglioni di 8.171 ciascuno, da assumere con contratto di lavoro a tempo determinato rispettivamente di due anni e sette mesi per il primo contingente e due anni per il secondo<sup>41</sup> a

---

<sup>34</sup> Tale decreto affidava al presidente della corte di appello o del tribunale il compito di articolare l'Ufficio per il processo sulla base delle esigenze dei singoli uffici (art. 2), specificando che l'inserimento dei giudici ausiliari e dei giudici onorari di tribunale nell'ufficio per il processo non avrebbe potuto comportare lo svolgimento di attività diverse da quelle previste dalle disposizioni vigenti e che al personale di cancelleria non sarebbero potuti essere affidati compiti e mansioni diversi da quelli previsti dalle disposizioni normative e contrattuali vigenti (art. 1).

<sup>35</sup> G. Grasso, << *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'attuazione dell'ufficio per il processo*>>, in *La Magistratura*, 2022.

<sup>36</sup> Cfr. art. 9 comma 4 e art. 10 dell'art. 10 del d.lgs. 116/2017.

<sup>37</sup> La finalità parrebbe dunque quella dell'abbandono della c.d. impostazione magistrato-centrica, in quanto, come si leggeva già nella risoluzione del CSM del 18 giugno 2018, l'intento era il seguente: "*la nuova struttura organizzativa introduce definitivamente la modalità del lavoro in squadra nel mondo della giustizia, con unità organizzative non individuali ma composte da più soggetti che condividono obiettivi comuni nell'espletamento delle rispettive funzioni, sia a supporto del giudice sia al fine di migliorare, tutti insieme, i tempi e la qualità del servizio giustizia*".

<sup>38</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Relazione al Parlamento della ministra della giustizia Marta Cartabia sull'amministrazione della giustizia*, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), 19 gennaio 2022.

<sup>39</sup> G. REALI, *L'ufficio per il processo*, in *Rivista nuova di Diritto del Lavoro*, 3/2021, p. 10.

<sup>40</sup> I Tribunali o le Corti di Appello alle cui strutture organizzative denominate ufficio per il processo sono assegnati gli addetti, così come il numero dei posti disponibili per ogni ufficio sono individuati con decreto del Ministero di Grazia e Giustizia (art. 12, c.1, D.Lgs. 80/2021). Alla Corte di Cassazione sono destinati 400 funzionari.

<sup>41</sup> Art. 11, c. 1, D.L. 80/2021.

seguito di una valutazione positiva dei titoli posseduti e dell' idoneità conseguita nell'unica prova scritta<sup>42</sup> prevista.

Negli auspici del legislatore il personale da reclutare incarna la figura del *giovane giurista competente*: deve trattarsi di un *giurista* in quanto il secondo comma dell'art. 11 richiede il possesso del diploma di laurea in giurisprudenza ovvero, per una quota dei posti a concorso da indicarsi nel bando, del diploma di laurea in economia e commercio o in scienze politiche o titoli equipollenti o equiparati; *giovane* poiché è previsto un aumento sino al doppio del punteggio attribuito al voto di laurea nel caso di diploma di laurea conseguito non oltre sette anni dalla candidatura, ovvero la preferenza accordata al candidato più giovane in termini di età a parità di merito e di titoli preferenziali; *competente* nel senso che è preferibile che abbia già maturato esperienze all'interno degli uffici giudiziari e, a tal uopo, costituiscono titoli preferenziali l'aver svolto, con esito positivo, il tirocinio presso gli uffici giudiziari ai sensi dell'art. 73 del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69; l'aver svolto, con esito positivo, l'ulteriore periodo di perfezionamento nell'ufficio per il processo ai sensi dell'articolo 50, commi 1-*bis* e 1-*quater*, del decreto legge 24 giugno 2014 n. 114; l'aver completato, con esito positivo, il tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari ai sensi dell'art. 37, comma 11, del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98; l'aver conseguito il diploma della scuola di specializzazione per le professioni legali (art. 11, c. 1, lett. a-c *bis*, D.L. 80/2021).

Il primo contingente di 8171 giuristi è già stato selezionato<sup>43</sup> ed è attualmente operativo, i neo assunti che dal punto di vista del trattamento economico sono equiparati ai profili dell'area III, posizione economica F1, ovvero pur avendo posizione giuridica di personale amministrativo sono inquadrati come funzionari, hanno un vincolo di permanenza nella sede di assegnazione per l'intera durata del contratto e il servizio prestato con merito e debitamente attestato al termine del rapporto di lavoro dà luogo a notevoli benefici<sup>44</sup>.

Questa procedura straordinaria di reclutamento "va certamente salutato con favore (...), dopo un ventennio di blocco di assunzione"<sup>45</sup>, ma al tempo stesso si è cominciata a diffondere "l'idea di un ufficio per il processo costituito da "precari" piuttosto che, (...) da laureati in giurisprudenza, i quali, inseriti nella struttura a seguito di uno specifico concorso, siano legati all'amministrazione attraverso un vero e proprio rapporto di lavoro a tempo indeterminato"<sup>46</sup>.

Alle polemiche ha risposto la ministra Cartabia, la quale in un suo intervento a Bari ha ribadito come pur essendo l'ufficio del processo una figura di ausilio a quella del Giudice che "funziona bene proprio a tempo determinato ove rimane l'iniezione di linfa vitale sempre fresca e sempre nuova che è un confronto di cui abbiamo bisogno per non stancarsi"<sup>47</sup>, l'idea sia quella

---

<sup>42</sup> La prova scritta finalizzata all'assunzione del primo contingente si è svolta nelle date del 25,26,27 novembre 2021 e ha visto la partecipazione di ben 67000 candidati. Le domande erano volte a verificare le conoscenze dei candidati in materia di diritto amministrativo/costituzionale, ordinamento giudiziario, lingua inglese.

<sup>43</sup> L'età media dei candidati risultati idonea è in linea con l'ottica *Next Generation Ue* che informa il PNRR infatti il 38,5% ha meno di trent'anni e il 74,6% ha meno di trentacinque anni. Per un approfondimento sul punto si rimanda alla lettura della *Circolare 21 dicembre 2021- Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021*, consultabile in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>44</sup> In particolare è titolo per l'accesso al concorso in magistratura; equivale a un anno di tirocinio professionale per l'accesso alle professioni di avvocato e di notaio; equivale a un anno di frequenza dei corsi della scuola di specializzazione per le professioni legali; costituisce titolo di preferenza per l'accesso alla magistratura onoraria (art. 11, c.4, lett. a-d, D.L. 80/2021). L'amministrazione giudiziaria altresì, nelle procedure future di selezione del personale a tempo indeterminato potrà prevedere un punteggio aggiuntivo per coloro che abbiano prestato servizio in qualità di addetti all'ufficio per il processo per l'intero periodo presso la stessa sede di assegnazione (art. 11, c.5 D.L. 80/2021).

<sup>45</sup>S. SOTTANI, *Le norme del PNRR in tema di giustizia: opportunità e nuovi problemi*, in *Questione Giustizia*, 14 ottobre 2021, p. 1.

<sup>46</sup> G. REALI, *L'ufficio per il processo*, op. cit., p. 18.

<sup>47</sup>F. MACHINA GRIFEO, *Ufficio del processo, Cartabia: "Non sarà una meteora, prevista la stabilizzazione" - "Domande anche da giovani avvocati"*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 29 settembre 2021.

di stabilizzarla per poi diffonderla in tutti gli uffici giudiziari e nei segmenti non contemplati da questa prima riforma affinché non rimanga “una meteora passeggera”<sup>48</sup>.

### III.1. Le incompatibilità.

All’indomani dell’entrata in vigore del decreto legge 80/2021, gli studiosi e gli operatori pratici del diritto hanno cominciato a interrogarsi in ordine al se la funzione di addetto all’ufficio per il processo fosse compatibile o meno con talune attività e, in particolare, con l’esercizio della professione forense.

Invero, a fronte del silenzio riservato sulla questione dal decreto 80/2021, il decreto legge 152/2021 recante “*Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*” ha escluso per le figure professionali che entreranno nella pubblica amministrazione come supporto alla realizzazione del piano la necessità di cancellarsi dall’albo<sup>49</sup>.

Il CNF pur ravvisando in questa previsione un’ipotesi eccezionale in quanto la non cancellazione dall’albo sarebbe strettamente legata allo svolgimento di un’attività funzionale ad attuare i piani del PNRR, non ha potuto esimersi dal paventare un potenziale conflitto di interesse “dell’Avvocato reclutato quale operatore nell’ufficio per il processo e che lavori a questo titolo nel tribunale ed eserciti contestualmente la professione forense”<sup>50</sup>.

Sul punto è intervenuto il decreto legge 1 marzo 2022, n. 17, c.d. “decreto bollette” e in particolare l’art. 34 che ha modificato il decreto legge 80/2021 inserendo all’art. 11, il comma 2 *bis* che così recita:

“L’assunzione di cui al presente articolo configura causa di incompatibilità con l’esercizio della professione forense e comporta la sospensione dall’esercizio della professione forense per tutta la durata del rapporto di lavoro con l’amministrazione pubblica.

L’avvocato e il praticante avvocato devono dare comunicazione dell’assunzione al consiglio dell’ordine presso cui risultano iscritti. La mancata comunicazione costituisce causa ostativa alla presa di possesso nell’ufficio per il processo”.

La disposizione prevede espressamente la sospensione dall’albo per il solo avvocato e non anche per il praticante avvocato per il quale, da una mera lettura della norma, sembra configurarsi solo un obbligo di comunicazione dell’assunzione al proprio ordine.

In realtà, anche per i praticanti, abilitati e non, chiamati a far parte dell’UpP si ravvisano in questa loro duplice veste delle criticità: escludere la sospensione dall’albo per i primi determinerebbe infatti una disparità di trattamento rispetto agli avvocati non sorretta da alcuna giustificazione; mentre per i secondi che continuino a svolgere la pratica presso il *dominus*<sup>51</sup> è concreto il rischio di conflitti di interessi.

In sede di conversione del decreto 80/2021 si è cercato di sciogliere questo nodo attraverso l’aggiunta nell’art. 11 comma 2 *bis* del seguente periodo: “ai soli fini del conseguimento del certificato di compiuta pratica, il praticante avvocato può ricongiungere il periodo già svolto a titolo di pratica forense a quello di svolgimento della funzione di addetto all’ufficio per il processo, anche nel caso in cui l’ufficio o la sede siano diverse rispetto a quella del consiglio dell’ordine presso il quale risulta iscritto”.

Quindi l’assunzione presso l’UpP sospende la possibilità per il praticante abilitato di sostituire il *dominus* ma non determina una sospensione del tirocinio, ed infatti la disposizione introdotta consente al praticante avvocato- previa comunicazione al COA dell’assunzione- di ricongiungere il periodo svolto presso l’ufficio per il processo con il periodo di pratica forense<sup>52</sup>.

Tale scelta è stata salutata con favore in quanto, oltre a scongiurare il pregiudizio che i praticanti avvocati avrebbero subito da una sospensione del tirocinio, si pone in linea con la

---

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup>A. CHERCHI, V. UVA, *Pnrr e professionisti, ecco cosa succede in caso di assunzione nella Pa*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 17 novembre 2021, p.1.

<sup>50</sup>Ivi, p. 2.

<sup>51</sup> S. OCCHIPINTI, *Incompatibilità tra ufficio del processo e pratica forense*, in [www.altalex.com](http://www.altalex.com), 06/04/2022.

<sup>52</sup> F. MACHINA GRIFEO, *Ufficio del processo, le risposte del Cnf su praticanti e partita Iva*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 17 Maggio 2022, p. 2.

previsione contenuta nell'art. 41, comma 4 della legge professionale forense (L. 247/2012) secondo cui "il tirocinio può essere svolto contestualmente ad attività di lavoro subordinato pubblico e privato"<sup>53</sup>.

### **III.2. Funzioni e formazione.**

#### **III.2.a. Le modalità di impiego degli addetti all'Ufficio per il Processo nel D.L. 80/2021.**

L'enorme investimento operato dal Governo in capitale umano ha determinato un incremento delle funzioni dell'ufficio per il processo<sup>54</sup> le quali, descritte nel D.L. 80/2021, Allegato II (art. 11 comma 2 e art. 13 comma 2), possono essere distinte in funzioni di supporto all'attività giurisdizionale; di maggiore produttività dell'ufficio giudiziario; di natura amministrativa.

Le funzioni di supporto all'attività giurisdizionale che, proprio in quanto di supporto, il nuovo addetto è chiamato a svolgere non in solitaria ma all'unisono con le altre figure che compongono l'ufficio per il processo e dietro supervisione del presidente di sezione o altro magistrato, si distinguono a sua volta in funzioni organizzative quali (l'organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo con particolare attenzione alle cause per le quali la trattazione è prioritaria, la verifica in ordine alla pendenza di istanze o richieste e la relativa gestione, l'individuazione di criticità e la formulazione di proposte organizzative e informatiche per superarle) e funzioni tecnico-giuridiche come approfondimenti giurisprudenziali e dottrinali, ricostruzione del contesto normativo riferibile alla fattispecie concreta, supporto nella redazione di bozze di provvedimenti semplici.

Tra le funzioni volte ad aumentare la produttività dell'ufficio giudiziario vi rientrano la raccolta di precedenti giurisprudenziali e la diffusione degli orientamenti della giurisprudenza, attraverso la creazione delle c.d. banche dati.

Tornando un attimo indietro nel tempo, già, il DM 1/10/2015 intitolato "*Banca dati della giurisprudenza di merito*" nell'auspicio di delineare le misure organizzative al funzionamento dell'ufficio per il processo istituito incaricava all'art. 7 il "DGSIA di tutte le attività necessarie per assicurare l'avvio e la fruibilità su base nazionale di questa banca dati; (...) il secondo comma dello stesso articolo, con previsione innovativa, incaricava i dirigenti degli uffici di stabilire, con cadenza annuale, i criteri per la selezione dei provvedimenti da inserire nella banca dati"<sup>55</sup>.

Questa previsione, lungimirante, vedeva già allora nelle banche dati uno strumento idoneo a determinare una maggiore produttività dell'ufficio giudiziario in quanto la loro creazione e utilizzo facilita lo studio delle controversie e la stesura dei provvedimenti visto che "il valore aggiunto del precedente interno rispetto a quello esterno all'ufficio si coglie laddove il primo sia espressione di un orientamento giurisprudenziale(...), l'esistenza di un orientamento normalmente si coglie dalla presenza di una pluralità di precedenti dello stesso segno"<sup>56</sup>.

Non soltanto, l'esistenza di una banca dati determina un salto di qualità dei provvedimenti giurisdizionali in termini di chiarezza espositiva e completezza e al tempo stesso costituisce un prezioso strumento di formazione per gli stessi creatori, un luogo sia pur virtuale ove scambiarsi prassi e esperienze<sup>57</sup>.

In ultimo, ma non per importanza, il rilievo che il precedente può acquisire anche all'esterno dell'ufficio giudiziario: la conoscenza del precedente e/o di un certo orientamento del Tribunale può essere determinante nella scelta di intraprendere un'azione giudiziaria o desistere<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> Art. 41, comma 4, L. 247/12.

<sup>54</sup> D. CAVALLINI, *L'ufficio per il processo*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n. 4-2021, p. 982.

<sup>55</sup> M. CICCARELLI, *Le banche dati di giurisprudenza e l'ufficio per il processo*, in *Questione giustizia*, 08/03/2022, pp. 2-3.

<sup>56</sup> Ivi, p. 4.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> In tal modo determinando una deflazione del contenzioso in atto. Così M. CICCARELLI, *Le banche dati di giurisprudenza e l'ufficio per il processo*, op. cit.

L'attività prettamente amministrativa infine a cui è chiamato il nuovo addetto all'ufficio per il processo è svolta nel "raccordo con il personale addetto alle cancellerie"<sup>59</sup> e su queste ci soffermeremo nel paragrafo dedicato ai rapporti tra UpP e personale di cancelleria.

### **III.2.b. Le funzioni degli addetti all'Ufficio per il Processo nella legge delega 206/2021: dinanzi al Tribunale e alla Corte di Appello.**

Le funzioni da attribuire ai componenti dell'ufficio per il processo così come delineate nel D.L. 80/2021, sono state rivisitate nell'art. 1, comma 18, lett. b) della legge 26 novembre 2021 n. 206 che le ha confermate, aggiunte, ampliate e ristrette al tempo stesso. Cominciamo con ordine.

Sono state confermate le funzioni di studio dei fascicoli e approfondimento dottrinale e giurisprudenziale, nonché quella di "coordinamento tra l'attività del magistrato e l'attività del cancelliere" formula speculare a quella di "raccordo con la cancelleria" utilizzata nel D.L. n. 80<sup>60</sup>.

Innovativa è invece la previsione- assente nel D.L.80/2021- di selezione dei presupposti di mediabilità della lite.

L'introduzione di questa ulteriore funzione è in linea con quanto previsto nell' art. 4, comma 1, lett. O della stessa legge delega (L. 206/2021) che chiede un intervento volto alla valorizzazione della mediazione demandata dal Giudice e ne incentiva l'utilizzo in un regime di collaborazione necessaria fra gli uffici giudiziari e le università.

I nuovi addetti all'ufficio per il processo, sulla scia di taluni progetti sperimentati in alcune sedi giudiziarie coinvolte dalla riforma<sup>61</sup>, saranno chiamati, nello studio dei fascicoli a ricercare indici di mediabilità che suggeriscono l'opportunità di adire "una giustizia alta e altra"<sup>62</sup>.

Se il decreto 80/2021 chiedeva ai nuovi assunti di individuare le criticità degli uffici giudiziari a cui sono assegnati, "formulando proposte organizzative e informatiche per il loro superamento"<sup>63</sup>, la nuova legge delega amplia questa funzione chiedendo agli addetti un impegno nella *prevenzione* dell'arretrato.

Le restrizioni per contro operano con riferimento alle funzioni di supporto alla verbalizzazione che vengono limitate ad un controllo in ordine alla completezza del fascicolo e alla regolare costituzione delle parti<sup>64</sup>.

Vi sono tuttavia anche attività che sebbene previste nel D.L. 80/2021 non sono state trasposte nella legge delega<sup>65</sup>. *Sic?*

---

<sup>59</sup> L.R. LUONGO, *Le funzioni degli addetti all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, in *Judicium*, 15 marzo 2022, p. 6.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Tra i vari progetti di ricerca finalizzati a promuovere la mediazione demandata dal giudice si segnala il progetto *La mediazione demandata dal Giudice nel Tribunale di Pistoia. Processo e mediazione: un processo per la deflazione del contenzioso e per la diffusione di prassi ad elevato impatto sociale* svolto presso il Tribunale di Pistoia e conclusosi il 30 giugno 2022.

<sup>62</sup> M. MARTELLO, *Una giustizia alta e altra. La mediazione nella nostra vita e nei tribunali*, Paoline Editoriale Libri, 27 giugno 2022

<sup>63</sup> L.R. LUONGO, *Le funzioni degli addetti all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, op. cit., p. 6.

<sup>64</sup> Anche se l'espressione "tra le altre" che il legislatore delegante premette all'elenco delle attività di supporto alla verbalizzazione fa sì che le stesse non abbiano carattere né tassativo né esaustivo. In tal senso L.R. LUONGO, *Le funzioni degli addetti all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, op. cit., p. 7.

<sup>65</sup> È il caso delle attività "di ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; di controllo della pendenza di istanze o richieste o della loro gestione; dell'attività di organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con la possibilità di segnalare all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario che presentano carattere di priorità di trattazione". Per un approfondimento sul punto si rinvia a L.R. LUONGO, *Le funzioni degli addetti all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, op. cit., p. 7.

La legge delega non prescrive una modifica della disciplina dell'UpP "ad integrazione" delle disposizioni contenute nel D.L. 80/2021<sup>66</sup>: nel silenzio del legislatore è pertanto da ritenere che le funzioni non espressamente richiamate siano comunque ricavabili dal testo del decreto.

### **III.3. Formazione.**

È legittimo a questo punto domandarsi come le nuove leve possano svolgere al meglio le mansioni assegnate loro e descritte nei precedenti paragrafi realizzando così gli ambiziosi obiettivi del PNRR.

Il legislatore infatti, pur consapevole di acquisire attraverso la procedura straordinaria di reclutamento un capitale umano già qualificato, si è preoccupato di far sì che gli stessi ricevano un'adeguata *formazione*: l'art. 16 del D.L. 80/2021 prevede al primo comma che "Il Ministero della giustizia assicura l'informazione, la formazione e la specializzazione di tutto il personale a tempo determinato assunto ai sensi del presente capo (( e destinato all'ufficio)) per il processo di competenza della giustizia ordinaria, individuando con decreto del Direttore generale del personale e della formazione specifici percorsi didattici, da svolgersi anche per via telematica".

La formazione tuttavia è articolata per fasi come prevede la Circolare dell'11 febbraio 2022 emanata dal Ministero della Giustizia: al momento della presa in servizio, accanto alle operazioni di concreto inserimento del nuovo personale all'interno dell'amministrazione giudiziaria lo stesso sarà destinatario di un primo momento formativo di orientamento, strettamente legato all'illustrazione delle peculiarità ordinamentali, dell'attività giurisdizionale e della logistica dell'ufficio di appartenenza.

All'indomani della presa di servizio i nuovi assunti riceveranno un'ulteriore formazione in materia di spese di giustizia, funzionamento degli applicativi in uso e servizi di cancelleria. La circolare precisa come questo momento formativo non possa avere una durata inferiore a due settimane.

Conclusa la formazione di ingresso sarà erogata agli addetti una formazione in ambiti concernenti il diritto sostanziale civile e penale e, soprattutto, il diritto processuale.

È prevista infine una formazione sia specialistica, nel caso di assegnazione del dipendente a un diverso ufficio, sia di aggiornamento, avuto riguardo alle sopravvenienze normative o giurisprudenziali, per la conoscenza delle quali è garantito ai nuovi addetti e ai loro formatori l'accesso a un ampio numero di banche dati e di materiali di consultazione<sup>67</sup>.

### **III.4. Rapporti con le altre figure professionali: UpP e...**

#### **III.4.a. ...tirocinanti ex art. 73.**

L'art. 50 del decreto legge 90/2014 nell'istituire presso i Tribunali e le Corti di Appello le "strutture organizzative denominate ufficio per il processo" ha previsto che a farne parte oltre al personale di cancelleria e ai giudici onorari fossero anche quei giovani che svolgono presso questi stessi uffici giudiziari i tirocini formativi di cui all'art. 37 della L.111/2011 e art. 73 della L. 69/2013<sup>68</sup>.

Appare opportuno fare un cenno a queste due categorie di tirocini:

---

<sup>66</sup> Contrariamente a quanto invece espressamente previsto per le disposizioni contenute nell'art. 16 *octies* D.L. 179/2012 e nel D.Lgs. 116/2017.

<sup>67</sup> Per i nuovi assunti sono state pianificate 90.000 ore di didattica (giuridica, gestionale, informatica), sulla base delle esigenze formative, da parte dell'Ufficio Formazione della Direzione generale del personale e delle scuole di formazione centrale e sul territorio, con l'ausilio dei referenti distrettuali, anche tramite l'attività di partenariato con la Scuola Superiore della magistratura e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione. In tale senso *Circolare 21 dicembre 2021- Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021*, consultabile in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>68</sup> M. CICCARELLI, *Tirocini formativi e ufficio per il processo: un'occasione da non sprecare*, in *Questione giustizia*, 15/07/2014, p. 2.

- i tirocini *ex art. 37* hanno una durata di 12 mesi e sostituiscono il primo anno di pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato, o il primo anno del corso di dottorato ovvero il primo anno di scuola di specializzazione;

- i tirocini *ex art. 73* presuppongono il possesso di una serie di requisiti in quanto ad essi può accedervi solo i laureati che abbiano conseguito un punteggio finale non minore di 105/110 o, in alternativa, che abbiano riportato la media di 27/30 negli esami più importanti sostenuti durante il percorso di studi. La durata di questi tirocini è fissata in 18 mesi e l'esito positivo (accertato con verifiche intermedie e finali) costituisce titolo di preferenza, a parità di merito, nei concorsi pubblici e in particolare per la nomina a giudice onorario.

I tirocini *ex art. 73* sono pensati per chi, più che voler svolgere la professione di avvocato, sia interessato a far parte dell'amministrazione della giustizia dopo aver svolto una esperienza in affiancamento a un magistrato<sup>69</sup>.

Fin dagli inizi è emersa l'importanza che questi tirocini formativi rivestono nell'assetto giudiziario<sup>70</sup> e, in particolare, nei confronti dell'ufficio per il processo, la cui sorte è apparsa nelle mani, più di ogni altra, dei tirocinanti, "soggetti chiamati, all'interno dell'Ufficio per il Processo, a farsi carico di attività fino ad oggi svolte dal magistrato togato e che in futuro potranno essere delegate ai giovani laureati in tirocinio"<sup>71</sup>.

E proprio l'aver completato il tirocinio formativo negli uffici giudiziari è stato valutato titolo preferenziale nella selezione degli addetti all'ufficio per il processo (art. 11, c.2, D.L. 80/2021).

È verosimile dunque che le nuove realtà giudiziarie vedano al loro interno convivere tirocinanti *ex art. 73* e addetti all'ufficio per il processo: questa coesistenza non ha creato particolari problematiche in quanto si tratta di due realtà distinte dal punto di vista regolamentare visto che i primi hanno solo una finalità formativa e non introducono alcun rapporto di lavoro mentre i secondi determinano un vero e proprio contratto di lavoro di pubblico impiego, sia pure a tempo determinato.

L'unico problema si è posto per quei giovani che non avevano ancora concluso il tirocinio formativo e sono risultati idonei al concorso per addetto all'ufficio per il processo: a sciogliere il nodo è intervenuta la Circolare del Ministero di Grazia e Giustizia del 19 gennaio 2022 chiarendo come "il contratto di addetto all'UpP sia per molti aspetti, per volontà di legge, la naturale prosecuzione dell'ufficio per il processo già esistente e si pone in linea di continuità funzionale con i tirocini *ex art. 73*".

Non solo, al nuovo UpP sarà concesso di prendere servizio in una sede diversa da quella dove ha svolto, sia pur parzialmente il tirocinio formativo e potrà- chiarisce ancora la circolare- inoltrare apposita domanda per ottenere il ricongiungimento del periodo già espletato e i relativi benefici di legge.

Va da sé che le funzioni saranno quelle inerenti all'addetto all'ufficio per il processo e non quelle di cui all'art. 73 del D.L. 69/2013, sia pure parzialmente omogenee<sup>72</sup>.

### **III.4.b. ... Giudici onorari.**

---

<sup>69</sup> È da notare come in sede di conversione del decreto sia stato espunto il comma 12 dell'art. 73 che riconosceva a questi tirocini il valore di titolo di accesso al concorso per magistrato ordinario. "In questo modo infatti si è impedito il più naturale sbocco al percorso formativo di questi stagisti; e si è privato questo istituto di ogni appeal, come dimostrano le scarsissime domande fino ad oggi pervenute negli uffici giudiziari", così M. CICCARELLI, *Tirocini formativi e ufficio per il processo: un'occasione da non sprecare*, op. cit., p. 2.

<sup>70</sup> Il CSM con risoluzione del 29 aprile 2014 ha chiarito come "i tirocini formativi devono ormai considerarsi strumenti organizzativi del lavoro del magistrato, costituendo essi indubbiamente un'occasione di riflessione sui modelli "ufficio del giudice" o "ufficio del processo" "e ancora i tirocini sono definiti un "fondamentale strumento in grado di imprimere un formidabile impulso organizzativo agli uffici".

<sup>71</sup> ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI, *L'ufficio per il processo: un'etichetta vuota o una reale opportunità?*, in [www.associazionemagistrati.it](http://www.associazionemagistrati.it), 16 ottobre 2017, p. 2.

<sup>72</sup> F. MACHINA GRIFEO, *Ufficio del processo in continuità con i tirocini formativi ex articolo 73 del D.L. 69/2013*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 20 gennaio 2022, p. 2.

Già a partire dagli anni 70 cominciò a farsi strada l'idea che il nodo giustizia potesse trovare una valida risposta non solo nelle innumerevoli riforme che si sono susseguite al codice di procedura civile, ma anche e soprattutto "attraverso una normativa che valorizzasse il ruolo dei giudici onorari nell'amministrazione della giustizia"<sup>73</sup>. La riforma della magistratura onoraria, avvenuta con D.Lgs. 116/2017, ha abrogato le figure di giudici onorari di primo grado fino a quel momento esistenti, giudici di pace e GOT, e ne ha creata una nuova quella dei Giudici onorari di pace (GOP)<sup>74</sup>.

Le principali novità, oltre l'abbassamento dei limiti minimi e massimi di età ai fini della nomina ridotti a 27 e 60 anni<sup>75</sup>, il titolo richiesto ovvero la laurea magistrale o quadriennale in giurisprudenza e non anche l'esercizio all'abilitazione forense che, semmai, laddove posseduta ed esercitata in modo continuativo per due anni può costituire titolo preferenziale, hanno riguardato anche e soprattutto le materie che il giudice onorario è chiamato a conoscere<sup>76</sup>, e il ruolo del GOP nell'ufficio per il processo.

L'ingresso dei GOP nell'ufficio per il processo può avvenire in due modi: per i giudici di nuova nomina è automatico, più precisamente l'art. 9 comma 4 D.Lgs. 116/2017 prevede che "nel corso dei primi due anni dal conferimento dell'incarico i giudici onorari di pace devono essere assegnati all'ufficio per il processo e possono svolgere esclusivamente i compiti e le attività allo stesso inerenti"<sup>77</sup>; mentre per gli altri è subordinato alla presentazione di una domanda.

La proposta di assegnazione dei GOP all'ufficio per il processo è formulata dal Presidente del Tribunale, il quale individua con cadenza semestrale le posizioni da coprire all'interno dell'ufficio (art. 10, c. 2).

Nel caso in cui vi siano più aspiranti, la scelta dovrà avvenire nel rispetto dei criteri di valutazioni previsti dall'art. 10, c. 4<sup>78</sup>.

Le funzioni che i giudici onorari sono chiamati a svolgere all'interno dell'ufficio per il processo sono di due ordini: funzioni di tipo preparatorio e funzioni tipicamente giurisdizionali.

Nella prima categoria vi rientra lo studio dei fascicoli, l'approfondimento dottrinale e giurisprudenziale, l'elaborazione delle minute dei provvedimenti.

Nella seconda categoria vi rientrano tutte quelle attività che il giudice togato può delegare al GOP: trattasi di attività istruttoria quale assunzione dei testimoni, tentativi di conciliazione, redazione di provvedimenti di liquidazione dei compensi o di soluzione di questioni seriali<sup>79</sup> ovvero la pronuncia di provvedimenti definitivi in una serie di controversie determinate<sup>80</sup>.

---

<sup>73</sup>G. REALI, *Il nuovo giudice onorario di pace*, in *Il Giusto processo civile*, 2/18, p. 417.

<sup>74</sup>Ivi, p. 421.

<sup>75</sup>Una scelta questa di segno contrario rispetto all'età iniziale di un giudice della "terza età". In tal senso G. REALI, *Il nuovo giudice onorario di pace*, op. cit., p. 425.

<sup>76</sup>Per un elenco esaustivo delle nuove materie attribuite alla competenza del giudice onorario in sede civile si rimanda alla lettura dell'art. 27 D.Lgs. 116/2017.

<sup>77</sup>Il divieto per il giudice di nuova nomina di esercitare funzioni giurisdizionali, potendo svolgere solo ed esclusivamente quelle inerenti all'ufficio per il processo, lo si può spiegare "con l'intento del legislatore di continuare a "formare" i nuovi giudici". Così G. REALI, *Il nuovo giudice onorario di pace*, op. cit., p. 433.

<sup>78</sup>Sono i criteri di cui alle lettere a-c ovvero: a) attitudine all'esercizio dei compiti e delle attività da svolgere, desunta dalla pregressa attività del magistrato onorario, dalla tipologia di affari trattati dal medesimo, dalle esperienze professionali anche non giurisdizionali pregresse comprovanti le specifiche competenze in relazione all'incarico da assegnare, con preferenza per i magistrati che hanno maturato esperienze relative ad aree o materie uguali o omogenee; b) tempo trascorso nello svolgimento dei compiti e delle attività inerenti all'ufficio; c) collocazione nella graduatoria di ammissione al tirocinio.

<sup>79</sup>Tali attività sono delegabili sul presupposto della non particolare complessità della controversia la cui valutazione è rimessa al giudice professionale.

<sup>80</sup>Si tratta delle controversie elencate nell'art. 10, c. 12, D.Lgs. 116/2017. Per un approfondimento sul punto si rinvia a *L'Ufficio per il processo: un'etichetta vuota o una reale opportunità?*, Op. cit. e G. REALI, *Il nuovo giudice onorario di pace*, op. cit., p. 438.

Chiarito come il giudice onorario di pace acceda all'ufficio per il processo e le funzioni che è chiamato a svolgere al suo interno si pone data la coesistenza con gli addetti all'ufficio per il processo- la necessità di coordinare “le attività di questi collaboratori del giudice”<sup>81</sup>.

Un primo criterio di coordinamento presuppone di distinguere le funzioni formative dei nuovi addetti all'UpP da quelle giurisdizionali esercitate dai GOP.

Secondo questa linea guida mentre ai primi spetterebbero funzioni di collaborazione *lato sensu*, ai secondi competerebbero oltre che funzioni di tipo preparatorio anche funzioni giurisdizionali, sia pur dietro delega e controllo del giudice togato.

Un ulteriore criterio di coordinamento è rinvenibile nella circolare del 2012 del CSM la quale esclude che “Il GOT (oggi GOP) sia impiegato esclusivamente in attività (quali ad esempio la tenuta e l'aggiornamento dell'agenda delle udienze; l'effettuazione di ricerche giurisprudenziali; l'elaborazione di schede ragionate per ogni processo con indicazione delle parti, delle istanze avanzate, delle ordinanze adottate; la predisposizione di bozze di provvedimenti; ecc.) sganciate dalla gestione dei procedimenti che gli siano stati, in tutto o in parte, affidati o che prescindano del tutto dalla celebrazione delle udienze”<sup>82</sup>.

Queste attività e, in modo particolare, la redazione della scheda per il processo e la raccolta dei precedenti giurisprudenziali sulla cui base poi creare banche dati svolgono una importantissima funzione formativa per i nuovi addetti ai quali pertanto devono essere delegate e consentono al tempo stesso al magistrato togato di “esercitare in modo consapevole ed efficace la delega al giudice onorario ed anche di mantenere il controllo sui fascicoli affidati”<sup>83</sup>.

Nei prossimi mesi vedremo come questa opera di coordinamento sarà portata avanti nei vari uffici giudiziari, sicuramente però possiamo già affermare come, alla luce della riforma della magistratura onoraria, il GOP oggi sia “un magistrato che non ha più alcunché a che vedere con il giudice del piccolo contenzioso, quale fu il conciliatore, e ha assai a poco in comune con il giudice della tolleranza e del buon vicinato delineato dal legislatore del 1991”<sup>84</sup> e come tale in forza dei nuovi poteri acquisiti è chiamato anch'egli a dare un contributo significativo al cambiamento epocale della giustizia che ci viene chiesto.

#### **III.4.c. ... personale di cancelleria.**

Nel III.1. “Le modalità di impiego degli addetti all'ufficio per il processo nel D.L. 80/2021” abbiamo accennato al fatto che i nuovi assunti saranno, e lo sono già, chiamati a svolgere oltre a funzioni di supporto all'attività giurisdizionale e di incremento della produttività degli uffici giudiziari, anche funzioni di tipo amministrativo.

Il D.L. 80/2021 tuttavia non dice in cosa consistano le attività amministrative devolute agli UPP, a colmare tale lacuna è intervenuta la circolare del Ministro di Grazia e Giustizia del 21 dicembre 2021 che ha qualificato come amministrative lo spoglio delle nuove iscrizioni; lo scarico dell'udienza; l'esecuzione delle notifiche e delle comunicazioni alle parti; l'accertamento della definitività del provvedimento; la cura della fase esecutiva<sup>85</sup>.

Queste attività debbono svolgersi nel raccordo con il personale di cancelleria: la buona riuscita degli uffici giudiziari non può prescindere dal corretto espletamento delle funzioni

---

<sup>81</sup> M. CICCARELLI, *I nuovi giudici onorari e l'organizzazione degli uffici per il processo*, in *Questione Giustizia*, p. 5.

<sup>82</sup> Tali attività non implicano la celebrazione di udienze e come tali non costituendo fonte di remunerazione sono prive di interesse per i giudici onorari di pace. Così M. CICCARELLI, *I nuovi giudici onorari e l'organizzazione degli uffici per il processo*, op. cit., p. 4.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> G. REALI, *Il nuovo giudice onorario di pace*, op. cit., p. 454.

<sup>85</sup> MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Circolare 21 dicembre 2021- Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021*, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

amministrative da parte del personale in servizio che attualmente prevede la suddivisione tra “ausiliari, operatori, assistenti, cancellieri, cancellieri esperti, funzionari, direttori”<sup>86</sup>.

Il processo civile telematico presuppone un ufficio per il processo nel quale ciascun attore-giocatore, sia questi il giudice, l’avvocato, il cancelliere, l’ufficiale giudiziario e oggi l’UpP, giochi la sua partita non in solitaria ma tutti insieme sulla stessa scrivania in vista di un obiettivo nobile quale è la definizione del giudizio in termini ragionevoli<sup>87</sup>.

E laddove un giocatore stia rischiando un clamoroso autogol sarà il compagno di squadra pronto a intervenire per cambiare le sorti della partita e salvare il risultato finale: è quello che succede quando ad esempio gli avvocati inviano le memorie previste dall’art. 183, c.6, c.p.c. come “atti in corso di causa” o peggio ancora “atto generico/non codificato”, ma la memorie *ex art.* 183 c.p.c. non sono tali, e allora interverrà il personale di cancelleria o l’addetto all’ufficio per il processo che resosi conto dell’errore lo scaricherà sotto la dicitura corretta consentendo così al difensore di non incorrere in decadenze e al giudice di leggere in modo corretto l’atto depositato<sup>88</sup>.

Ancora, assai spesso vengono commessi errori nell’indicazione dell’oggetto: tale sbaglio, se non prontamente rilevato, farà sì che quel fascicolo non sia assegnato al giudice naturale preconstituito per legge.

È fondamentale dunque che la cancelleria o il nuovo addetto all’ufficio per il processo controlli l’atto e, se del caso, modifichi il fascicolo: “anche se sul momento sembra far perdere tempo (...), comporta un risparmio di tempo in futuro”<sup>89</sup>.

#### **IV. L’Ufficio per il Processo nelle Sezioni specializzate Immigrazione, Protezione internazionale e Libera Circolazione dei cittadini UE.**

La disamina del quadro normativo relativo all’Ufficio per il processo nell’ambito delle Sezioni Specializzate Immigrazione e Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE impone di ripercorrere brevemente le norme relative alla loro istituzione al fine di comprendere gli aspetti specifici della materia di cui sono investite ed i riflessi nell’attuazione dell’ufficio del processo.

##### **IV.1. L’istituzione delle Sezioni specializzate Immigrazione, Protezione internazionale e Libera Circolazione dei cittadini UE - D.L. 13/2017 conv. L. 46/2017.**

Le Sezioni Specializzate Immigrazione e Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE sono state istituite con il Decreto Legge n. 13/2017 c.d. “Decreto Minniti” convertito in legge 13 Aprile 2017 n. 46 il quale ha previsto la creazione di 26 sezioni specializzate presso i Tribunali di: Ancona, Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, L’Aquila, Lecce, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Torino, Trento, Trieste e Venezia, ossia presso i Tribunali ordinari del luogo nel quale hanno sede le Corti d’appello.

La competenza per materia delle Sezioni Specializzate viene indicata nell’art. 3<sup>90</sup> del D.L. citato mentre la competenza territoriale è prevista nel successivo art. 4 secondo il quale

---

<sup>86</sup> Questa ripartizione è stata introdotta intorno al 1970 con lo scopo di abolire la c.d. carriera speciale dei cancellieri sancita dalla L. 1196/1960. In tal senso G. GUARDA, *La cancelleria degli uffici giudiziari nel 2030*, in *Questione giustizia*, 20/05/2021, p. 1.

<sup>87</sup> Ivi, p. 2.

<sup>88</sup> S. MARTINI, *Il processo civile telematico...lato cancelleria*, in *Questione giustizia*, 01/04/2015, p. 3.

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> Art. 3, D. L. n. 13/2017 conv. L. n. 46/2017: “1. Le sezioni specializzate sono competenti: a) per le controversie in materia di mancato riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale in favore dei cittadini degli altri Stati membri dell’Unione europea o dei loro familiari di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30; b) per le controversie aventi ad oggetto l’impugnazione del provvedimento di allontanamento dei cittadini degli altri Stati membri dell’Unione europea o dei loro familiari per motivi imperativi di pubblica sicurezza e per gli altri motivi di pubblica sicurezza di cui all’articolo 20 del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, ovvero per i motivi di cui all’articolo 21

generalmente è competente territorialmente la sezione specializzata nella cui circoscrizione ha sede l'autorità che ha emanato il provvedimento impugnato mentre qualora il ricorrente è presente in una struttura di accoglienza (CAS o SAI) ovvero trattenuto in un Centro di permanenza per il rimpatrio (ex CIE) è competente territorialmente la sezione specializzata in cui ha sede la struttura o il centro<sup>91</sup>.

D'altra parte, i giudici che compongono le Sezioni Specializzate possono, e generalmente sono, anche assegnatari di altre materie oltre quelle riservate per legge alle stesse, con prevalente interesse nei confronti delle materie esclusive come disposto dall'art. 69 della Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020/2022 approvata dal CSM in data 23 luglio 2020.

In ordine invece alla composizione del Tribunale, nel D.L. 13/2017 viene precisato che in relazione alle controversie aventi ad oggetto il riconoscimento della protezione internazionale e di quelle relative all'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale (c.d. Procedura Dublino) il Tribunale decida in composizione collegiale mentre nelle altre materie, in deroga a quanto previsto dall'art. 50 bis c.p.c., il Tribunale decida in composizione monocratica<sup>92</sup>.

Fra le particolari novità introdotte con D.L. n. 13/2017 occorre evidenziare l'abolizione del secondo grado di giudizio per le cause in materia di protezione internazionale<sup>93</sup>, il mutamento del rito processuale previsto per i procedimenti di protezione internazionale, passando così dal precedente rito sommario di cognizione all'attuale rito camerale ai sensi dell'art. 737 e ss. c.p.c.<sup>94</sup> nonché la previsione della videoregistrazione del colloquio personale del richiedente innanzi alla

---

*del medesimo decreto legislativo, nonché per i procedimenti di convalida dei provvedimenti previsti dall'articolo 20-ter del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30; c) per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti previsti dall'articolo 35 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, anche relative al mancato riconoscimento dei presupposti per la protezione speciale a norma dell'articolo 32, comma 3, del medesimo decreto legislativo, per i procedimenti per la convalida del provvedimento con il quale il questore dispone il trattenimento o la proroga del trattenimento del richiedente protezione internazionale, adottati a norma dell'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e dell'articolo 10-ter del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, come introdotto dal presente decreto, nonché dell'articolo 28 del regolamento UE n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, nonché per la convalida dei provvedimenti di cui all'articolo 14, comma 6, del predetto decreto legislativo n. 142 del 2015; d) per le controversie in materia di rifiuto di rilascio, diniego di rinnovo e di revoca del permesso di soggiorno per protezione speciale nei casi di cui all'articolo 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25) d-bis) per le controversie in materia di rifiuto di rilascio, di diniego di rinnovo e di revoca dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18, 18-bis, 19, comma 2, lettere d) e d-bis), 20-bis, 22, comma 12-quater, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286;)) e) per le controversie in materia di diniego del nulla osta al ricongiungimento familiare e del permesso di soggiorno per motivi familiari, nonché relative agli altri provvedimenti dell'autorità amministrativa in materia di diritto all'unità familiare, di cui all'articolo 30, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286; e-bis) per le controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale, in applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013. 2. Le sezioni specializzate sono altresì competenti per le controversie in materia di accertamento dello stato di apolidia e dello stato di cittadinanza italiana. 3. Le sezioni specializzate sono altresì competenti per le cause e i procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di cui ai commi 1 e 2”.*

<sup>91</sup> Per un approfondimento in relazione all'estensione delle competenze delle Sezioni Specializzate Immigrazione, Protezione Internazionale e libera circolazione dei cittadini UE si segnala il contributo di M. C. Causarano, T. Pucci (a cura), “*Schede brevi sulla competenza per materia delle sezioni specializzate ex art. 3 D.L. n. 13/2017 convertito con legge n. 46/2017*” in *Questione Giustizia*, reperibile al seguente link: [https://www.questionegiustizia.it/articolo/schede-brevi-sulla-competenza-per-materia-delle-se\\_12-01-2018.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/schede-brevi-sulla-competenza-per-materia-delle-se_12-01-2018.php).

<sup>92</sup> Art. 3 commi 4 e 4 bis, D. L. n. 13/2017 conv. L. n. 46/2017.

<sup>93</sup> In particolare art. 6, comma 13, D. L. n. 13/2017 conv. L. n. 46/2017.

<sup>94</sup> Così come previsto dall'art. 6, D. L. n. 13/2017 conv. L. n. 46/2017 che ha introdotto l'art. 35 bis, D.Lgs. 28/2005.

Commissione Territoriale e la successiva trascrizione con consegna di una copia in italiano allo stesso<sup>95</sup>.

Merita sul punto brevemente sottolineare alcune peculiarità del procedimento di protezione internazionale che hanno un riflesso nella definizione di un efficiente ufficio per il processo, il quale deve necessariamente modellarsi su di esse. Tali specialità sono, ad esempio, la centralità dell'audizione del ricorrente finalizzata alla descrizione dei fatti e delle circostanze che ne hanno motivato l'espatrio e che, a seguito della valutazione di credibilità condotta dal Giudice avuto riferimento anche all'attenuazione dell'onere probatorio vigente in materia e del dovere di cooperazione oltre alla rilevanza delle COI, costituisce una delle maggiori fonti di prova per l'eventuale riconoscimento di una delle forme di protezione previste come verrà meglio precisato *infra*.

Alla luce dell'art. 2 del D.L. 13/2017<sup>96</sup>, la composizione delle Sezioni Specializzate deve comprendere magistrati dotati di specifiche competenze e pertanto si prevede che sia data preferenza a coloro che siano già stati addetti alla trattazione dei procedimenti attribuiti alle sezioni specializzate immigrazione e protezione internazionale per almeno due anni o che abbiano frequentato appositi corsi di formazione oltre alla valorizzazione della conoscenza della lingua inglese o francese. D'altra parte, la legge prevede che siano organizzati specifici corsi di formazione da parte della Scuola superiore della magistratura (SSM), in collaborazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati (UNHCR), cui i magistrati hanno l'obbligo di partecipare almeno una volta l'anno per i primi tre anni dopo l'assegnazione alle sezioni in oggetto, obbligo che si riduce ad un frequentazione almeno biennale negli anni successivi.

#### **IV.2. L'Ufficio per il Processo nel D.L. 80/2021, un'occasione di implementazione dell'organico nella Sezione specializzata Immigrazione. L'istituzionalizzazione dell'esperienza dei ricercatori EASO/EUAA.**

Le modifiche normative introdotte nel 2021 nonché le risorse destinate al miglioramento dell'ufficio per il processo rappresentano un'occasione di notevole interesse per cercare di modificare l'organizzazione degli uffici giudiziari tendendo al raggiungimento di obiettivi di efficienza e giustizia<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Sul punto occorre precisare che, sebbene il D.L. 13/2017 preveda l'obbligatorietà della videoregistrazione del colloquio del richiedente innanzi alla Commissione Territoriale, nei fatti la videoregistrazione non viene eseguita e comunque, nel medesimo decreto, sono previste alcune ipotesi in cui il Giudice può comunque disporre l'audizione del ricorrente in giudizio (art. 6 D. L. n. 13/2017 conv. L. n. 46/2017) data la centralità dell'audizione del richiedente protezione internazionale nel procedimento stesso.

<sup>96</sup> Art. 2, D. L. n. 13/2017 conv. L. n. 46/2017: *"1. I giudici che compongono le sezioni specializzate sono scelti tra i magistrati dotati di specifiche competenze. La Scuola superiore della magistratura organizza, in collaborazione con l'ufficio europeo di sostegno per l'asilo, istituito dal regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, e con l'Alto commissariato delle Nazioni unite per i rifugiati, corsi di formazione per i magistrati che intendono acquisire una particolare specializzazione in materia. Ai fini dell'assegnazione alle sezioni specializzate, è data preferenza ai magistrati che, per essere stati già addetti alla trattazione dei procedimenti di cui all'articolo 3 per almeno due anni ovvero per avere partecipato ai corsi di cui al periodo precedente o per altra causa, abbiano una particolare competenza in materia. E' considerata positivamente, per le finalità di cui al periodo precedente, la conoscenza della lingua inglese o della lingua francese. Nei tre anni successivi all'assegnazione alla sezione specializzata, i giudici devono partecipare almeno una volta l'anno a sessioni di formazione professionale organizzate a norma del secondo periodo del presente comma. Per gli anni successivi, i medesimi giudici hanno l'obbligo di partecipare, almeno una volta ogni biennio, ad un corso di aggiornamento professionale organizzato ai sensi del presente comma. I corsi prevedono specifiche sessioni dedicate alla valutazione delle prove, ivi incluse le tecniche di svolgimento del colloquio"*.

<sup>97</sup> Si segnala sul punto ed in tema di analisi dell'ufficio per il processo nell'ambito delle sezioni specializzate immigrazione e protezione internazionale il contributo di L. Minniti, *"L'ufficio per il processo nelle Sezioni distrettuali specializzate di immigrazione e protezione internazionale: una straordinaria occasione di innovazione a supporto della tutela dei diritti fondamentali degli stranieri"* in *Questione Giustizia*, 2021,

All'interno del decreto legge n. 80/2021 recante *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia”* convertito con modificazioni in legge 29 luglio 2021 n. 108, sono state convogliate risorse e strumenti finalizzati al raggiungimento della piena operatività dell'ufficio per il processo mediante, ad esempio, l'art. 11 che consente al Ministero della Giustizia di avviare procedure di reclutamento con contratto di lavoro a tempo determinato di 16.500 unità di addetti all'Ufficio per il processo (laureati in Giurisprudenza o, in numero minore, Economia e Scienze politiche), con qualifiche di funzionario amministrativo, informatico, statistico. Facoltà che è stata repentinamente esercitata.

Viene inoltre previsto, nell'allegato II, un elenco di attività alle quali gli addetti all'ufficio per il processo possono essere destinati nel rispetto delle specificità di ogni ufficio giudiziario e favorendo anche l'emersione di modelli organizzativi dal territorio tenendo in considerazione l'obiettivo prevalente cui gli addetti UPP sono destinati ovvero lo smaltimento dell'arretrato ai sensi dell'art. 17, co. 3, D.L. n. 80/2021<sup>98</sup>.

Per quanto riguarda più da vicino il personale addetto all'ufficio per il processo all'interno delle Sezioni Specializzate immigrazione e protezione internazionale merita sottolineare l'istituzionalizzazione dell'esperienza dei ricercatori EASO (oggi EUAA<sup>99</sup>) che hanno offerto inizialmente in via sperimentale, e continuano ora per il tramite dell'inserimento nell'ufficio per il processo, le proprie elevate competenze in tema di ausilio tecnico nella ricerca delle COI (Country of Origin Information), di assistenza al giudice nella preparazione delle audizioni, nonché assicurando il servizio di mediazione linguistica indispensabile per lo svolgimento dell'audizione del richiedente protezione, che nella generalità dei casi precedenti era effettuato con l'ausilio di operatori o collaboratori dei Centri di accoglienza o SAI o mediante l'impiego di semplici amici o conoscenti degli stessi quando erano coinvolti idiomi linguistici specifici o particolari dialetti locali di cui gli iscritti agli albi degli interpreti non avevano approfondita conoscenza, generando inoltre un complessivo miglioramento qualitativo delle decisioni di protezione internazionale.

Si parla di istituzionalizzazione di tale personale EASO/EUAA dato che nel D.L. n. 80/2021 all'art. 14 è stato fatto esplicito riferimento, tra i titoli valutabili nelle selezioni del personale da assumere a tempo determinato ai sensi dell'art. 11, al *“servizio prestato presso le sezioni specializzate su immigrazione, protezione internazionale, libera circolazione, quali Research Officers, nell'ambito del piano operativo dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo EASO”* in modo tale valorizzando ed istituzionalizzando il supporto offerto dai ricercatori EASO/EUAA stessi che, sino ad oggi, avveniva in modo non organico ma sulla base di una sperimentazione che ha avuto inizio nel 2020.

In conclusione, nell'ambito di riferimento della protezione internazionale, l'ufficio per il processo deve essere modellato sulla base della specificità della materia e delle complessità dei

---

reperibile al seguente link: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-ufficio-per-il-processo-nelle-sezioni-distrettuali-specializzate-di-immigrazione>.

<sup>98</sup> In particolare, in relazione all'attività degli Addetti all'ufficio per il processo nell'allegato II al D.L. n. 80/2021 si legge: *“Attività di contenuto specialistico: studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per procedimento); supporto al giudice nel compimento della attività pratico/materiale o di facile esecuzione, come la verifica di completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti (controllo notifiche, rispetto dei termini, individuazione dei difensori nominati ecc.), supporto per bozze di provvedimenti semplici, il controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione, organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione; condivisione all'interno dell'ufficio per il processo di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali; supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati; raccordo con il personale addetto alle cancellerie”*.

<sup>99</sup> Con Regolamento (UE) 2021/2303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2021 è stata istituita l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA), che subentra all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) a far data dal 19 gennaio 2022.

fatti che le Sezioni Specializzate affrontano e che impongono di confrontarsi non soltanto con la mera tecnica giuridica ma anche con saperi metagiuridici relativi ai profili politici, antropologici, sociali di ogni singola situazione personale oggetto di esame ed in questa ottica, di creazione di un ufficio il più possibile competente ed indipendente, vanno i recenti interventi normativi che trovano un esempio nel caso dell'istituzionalizzazione dei ricercatori EASO<sup>100</sup>.

## V. Le fonti secondarie sull'Ufficio per il Processo.

Il presente contributo ha lo scopo di analizzare l'evoluzione, tuttora in corso, del quadro regolamentare ed amministrativo relativo all'istituzione ed all'implementazione della struttura organizzativa dell'Ufficio per il processo. Si tratta di un modello organizzativo, operativo presso i tribunali ordinari e le corti d'appello, preordinato a migliorare l'efficienza del sistema-giustizia, attraverso un potenziamento delle risorse umane e materiali a disposizione degli uffici, grazie alle quali poter conseguire un aumento della produttività giudiziaria<sup>101</sup>.

Il legislatore, in tempi recenti, ha affidato ad esso un ruolo cardine nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>102</sup>, in uno con le riforme del processo civile e penale.

### V.1. La prima introduzione dell'UpP nei Decreti Ministeriali e nelle circolari del CSM.

---

<sup>100</sup> Per un approfondimento della questione si segnala un interessante seminario online tenuto da Area DG dal titolo "*Sezione immigrazione e Ufficio per il Processo un'opportunità per la giurisdizione*" in data 20/05/2021 consultabile al seguente link: <https://www.aredg.it/evento/sezioni-immigrazione-e-ufficio-per-il-processo>.

<sup>101</sup> La definizione è di F. BARBIERI, *Il "nuovo" ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all'intelligenza artificiale*, online in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 14 giugno 2022.

<sup>102</sup> V. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, pag. 59, "L'ufficio per il processo mira ad affiancare al giudice un team di personale qualificato di supporto, per agevolarlo nelle attività preparatorie del giudizio e in tutto ciò che può velocizzare la redazione di provvedimenti. (...) L'obiettivo principale di questo intervento è offrire un concreto ausilio alla giurisdizione così da poter determinare un rapido miglioramento della performance degli uffici giudiziari per sostenere il sistema nell'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato e ridurre la durata dei procedimenti civili e penali.

L'obiettivo verrà realizzato, in primo luogo, attraverso il potenziamento dello staff del magistrato con professionalità in grado di collaborare in tutte le attività collaterali al giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti). Le risorse, reclutate a tempo determinato con i fondi del PNRR, sono impiegate dai Capi degli Uffici giudiziari secondo un mirato programma di gestione idoneo a misurare e controllare gli obiettivi di smaltimento individuati. Sono create apposite figure professionali con specifiche mansioni e compiti (addetti all'ufficio del processo, operatori data entry etc.).

Nel lungo periodo, al fine di non disperdere lo sforzo e i risultati conseguiti con lo straordinario reclutamento temporaneo di personale, laddove sia possibile, si intende verificare le condizioni per rendere operativa in via permanente la struttura organizzativa così costituita per mantenere inalterata la sua composizione e funzione.

Alle risorse reclutate con contratto a tempo determinato nell'ambito del Recovery verranno poi riconosciuti titoli preferenziali e riserva di quota nei concorsi che verranno effettuati dal Ministero e da altre pubbliche amministrazioni.

A tal fine si prevede che sia possibile il rilascio di un'attestazione di lodevole servizio al termine del rapporto di lavoro a tempo determinato, qualora la prestazione lavorativa sia stata svolta per l'intero periodo del contratto sempre presso la sede di prima assegnazione e che tale attestazione costituisca: titolo di preferenza a parità di merito nei concorsi indetti dal Ministero della giustizia o da altre amministrazioni dello Stato; titolo per l'accesso al concorso per magistrato ordinario. Al fine di rafforzare le linee di progetto appena evidenziate, si intende procedere, con norme semplificate, alle assunzioni degli addetti all'ufficio del processo. In particolare, per garantire la necessaria speditezza del reclutamento, l'Amministrazione procede alle assunzioni mediante concorsi pubblici per soli titoli, da svolgere su basi distrettuali (...). Dal 2022 l'Ufficio del Processo diventa pienamente operativo negli Uffici giudiziari, secondo la distribuzione di risorse prevista, che tiene conto del carico di lavoro (arretrato patologico e pendenza) e della dotazione organica dei magistrati togati".

L'Ufficio per il processo fa la sua prima comparsa<sup>103</sup> all'interno del nostro ordinamento con l'introduzione dell'art. 16-octies del decreto-legge 12 ottobre 2012 n. 179 avvenuto ad opera dell'art. 50 del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90 convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 114.

La suddetta disposizione prevedeva al primo comma che la costituzione di tale struttura dovesse avvenire presso i tribunali ordinari e le corti d'appello, al fine di "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" e mediante l'impiego del personale di cancelleria, dei tirocinanti<sup>104</sup>, dei giudici ausiliari presso le corti d'appello e dei giudici onorari presso i tribunali.

L'Ufficio del processo veniva pertanto configurato come una nuova ed ulteriore struttura burocratica dell'amministrazione giudiziaria che si affianca all'organizzazione già esistente<sup>105</sup> avente la finalità di migliorare l'organizzazione, la durata e l'efficienza del processo.

Da allora, il Ministero della Giustizia e il Consiglio Superiore della Magistratura, tenuti, ai sensi del comma 2 dell'art. 16-octies del D.L. n. 179/2012, nell'ambito delle rispettive competenze discendenti dall'art. 110 Cost., a dare attuazione all'istituzione dell'ufficio, hanno offerto il proprio contributo mediante l'adozione di numerosi atti.

In particolare, il Ministero ha utilizzato prevalentemente lo strumento regolamentare del decreto ministeriale e le circolari emanate dal Capo del Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG) e indirizzate agli uffici giudiziari coinvolti.

Per quanto attiene gli atti emanati dall'organo di autogoverno della magistratura vengono in rilievo delibere di *plenum*, circolari relative alla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti e risoluzioni modificative di queste ultime.

---

<sup>103</sup>Secondo l'opinione di R. BRACCIALINI, *L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, online in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 1° giugno 2020, § 1, "l'inizio della lunga marcia verso la piena consapevolezza sull'importanza del fattore organizzativo nella dimensione giudiziaria si può collocare a novembre del 1987, oltre trent'anni fa e sulla scia della polemica referendaria, con il convegno torinese "La giustizia tra diritto e organizzazione" promosso da Magistratura Democratica e patrocinato dal Consiglio Regionale del Piemonte. (...) Ma lo Jahr Null, il vero "anno zero" della cultura organizzativa nella giurisdizione, probabilmente coincide con il convegno "Processo e organizzazione" tenutosi a Roma nel dicembre 2003, promosso dagli Osservatori sulla giustizia civile e dall'Associazione Nazionale Magistrati". Successivamente, si tentò di istituire l'"Ufficio del processo" con due diversi disegni di legge di iniziativa governativa presentati nell'anno 2007 durante la breve esperienza del governo Prodi nel corso della XV legislatura.

In seguito, alcuni uffici giudiziari fra i quali i tribunali di Roma, Firenze, Modena, Torino e Milano diedero vita a progetti sperimentali di supporto al giudice. Per un approfondimento v. atti dell'incontro di studio n. 5924 sul tema: "Le misure organizzative e le prassi virtuose per il buon funzionamento degli uffici giudiziari civili" tenutosi a Roma dal 4 al 6 giugno 2012, "L'utilizzo di tirocinanti e stagisti in affiancamento del giudice civile, come premessa all'istituzione dell'ufficio del giudice civile: un primo bilancio".

<sup>104</sup> Sono ricompresi nella previsione sia i tirocini formativi *ex art.* 73 del D.L. 21 giugno 2013, n. 69 convertito, con modificazioni, nella l. 9 agosto 2013, n. 98, sia i tirocini *ex art.* 37, 5° comma, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni nella l. 15 luglio 2011, n. 111.

<sup>105</sup> Cfr. R. BRACCIALINI, *cit.*, on line in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 1 giugno 2020, §3, secondo cui "da un lato ci sono gli uffici giudiziari con la loro tradizionale struttura tabellare (...) Su di un altro piano, ci sono le risorse delle cancellerie che possono essere organizzate non solo nella classica dimensione di struttura servente delle singole sezioni, che possono essere adattate come organizzazioni di pool per la realizzazione di obiettivi comuni a più sezioni (...); funzione a servizio di progetti particolari propri di sezioni o di magistrati singoli: tipico il ricorso all'ufficio per il processo in supporto di progetti di smaltimento dell'arretrato".

È stato dapprima il Ministero della Giustizia ad indicare, con proprio decreto del 1° ottobre 2015 le linee fondamentali per la costituzione degli uffici e per mezzo della circolare del DOG del 17 febbraio 2016 a fornire agli uffici giudiziari le prime linee guida per la predisposizione dei progetti formativi di perfezionamento presso l'Ufficio per il processo dei tirocinanti *ex art. 50 comma 1-bis del D.L. n. 90/2014*, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 114/2014, nonché ai sensi dell'art. 1, commi 340-343 della Legge n. 232 dell'11 dicembre 2016.

Specificamente, con il decreto ministeriale del 1° ottobre 2015, si attribuiva ai capi degli uffici il compito di articolare (le strutture organizzative denominate) uffici del processo tenendo in considerazione le risorse umane (giudici ausiliari o onorari, personale di cancelleria, tirocinanti) a disposizione e ai dirigenti quello di adottare le misure relative alla gestione del personale di cancelleria in coerenza con le determinazioni del presidente.

Si trattava di misure organizzative che plasmavano un Ufficio per il processo come uno strumento a maglie larghe e perciò capace di adattarsi alle variegate realtà degli uffici giudiziari<sup>106</sup>, la cui non uniforme diffusione, come meglio si specificherà nel prosieguo, scontava tuttavia la carenza di adeguate risorse umane e materiali.

Parallelamente, sulla falsa riga di quanto previsto dal decreto ministeriale<sup>107</sup>, la struttura in parola compariva all'articolo 10 della circolare del CSM sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2017-2019<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Tale giudizio positivo circa la duttilità dell'istituto viene espresso da M. CICCARELLI, *I mobili confini di un possibile Ufficio per il processo*, online in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 25 novembre 2020, il quale dà conto dell'esistenza di critiche al Decreto, ritenuto eccessivamente generico nel definire compiti e modalità di funzionamento dell'Ufficio per il processo

<sup>107</sup> Articolo 10 - Ufficio del processo 1. Il Capo dell'ufficio giudiziario, sentiti i presidenti di sezione e il Dirigente amministrativo, può istituire la struttura organizzativa denominata Ufficio del processo, valutando a tal fine il numero e l'effettiva disponibilità delle risorse ivi destinabili.

2. "All'Ufficio del processo sono assegnati i giudici onorari e ausiliari e i tirocinanti di cui all'art. 16 octies del D.L. n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221, come modificato dall'art. 50 del D.L. n. 90/2014 convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 (coloro che svolgono lo stage *ex art. 37, co. 5, D.L. 98/11, conv. con modificazioni, l. 111/11* e la formazione professionale dei laureati *ex art. 73 D.L. 69/13, conv., con modificazioni, della l. 98/13*), nonché il personale di cancelleria individuato in base ai provvedimenti di gestione del dirigente amministrativo, adottati in coerenza con le determinazioni del Capo dell'ufficio. Possono essere altresì assegnati all'Ufficio del processo, con compiti di supporto al personale di cancelleria, i soggetti di cui all'art. 50, comma 1 bis, D.L. n. 90/2014. Per i giudici onorari destinati all'ufficio del processo dovrà essere indicata la modalità di utilizzo prescelta, che coinciderà di regola con il modello dell'affiancamento al giudice togato.

3. Il Capo dell'ufficio individua, secondo i criteri di cui all'art. 101, i presidenti di sezione o i giudici delegati ai compiti di coordinamento e controllo della struttura organizzativa.

4. La struttura organizzativa così istituita può essere assegnata a supporto di uno o più giudici togati o di una o più sezioni, tenuto conto, a tal fine e in via prioritaria, del numero delle sopravvenienze e delle pendenze a carico di ciascuna sezione o di ciascun magistrato, e, per il settore civile, degli obiettivi perseguiti con il programma di gestione di cui all'art. 37 del D.L. n. 98/2011.

5. All'Ufficio del processo sono attribuite tutte le attività di ausilio allo svolgimento del lavoro giudiziario, ivi compresi i compiti di preparazione e ricerca necessari alla soluzione degli affari e alla stesura dei provvedimenti. Possono essere altresì attribuiti compiti di supporto all'efficiente utilizzo dei sistemi informativi, quali, a titolo meramente esemplificativo, il coordinamento e il monitoraggio dei depositi telematici, nonché la tempestiva rilevazione delle problematiche derivanti dalla adozione di nuove tecnologie e di nuovi modelli organizzativi.

6. Il Dog tiene conto delle decisioni organizzative di cui al presente articolo".

<sup>108</sup> V. Circolare del CSM sulla formazione tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2017-2019, modificata, con l'introduzione dell'art. 10 sull'Ufficio per il processo, prima della delibera del 18 luglio 2018, di cui si dirà infra, che ne sancirà l'obbligatorietà dell'istituzione nei tribunali ordinari.

Una prima accelerazione nell'effettiva attuazione della struttura organizzativa di cui trattasi è rappresentato dall'entrata in vigore del d. lgs. 13 luglio 2017 n. 116 di riforma organica della magistratura onoraria che prevedeva espressamente un utilizzo cospicuo della nuova figura del giudice onorario di pace nel contesto dell'Ufficio per il processo<sup>109</sup> e l'istituzione di una struttura analoga all'interno delle procure della Repubblica presso i tribunali<sup>110</sup>.

Sino ad allora, infatti, non tutti gli uffici giudiziari erano stati in grado di adeguare la propria struttura organizzativa alle suddette disposizioni di legge e regolamentari, come emerge dai dati forniti dal CSM nel giugno del 2018 all'esito del questionario sottoposto alle corti d'appello, ai tribunali ordinari, ai tribunali per i minorenni e alle procure della Repubblica relativo alla costituzione e all'utilizzo dell'Ufficio per il processo al fine di verificarne le potenzialità alla luce dell'entrata in vigore, della sopra citato provvedimento di riforma di struttura della magistratura onoraria<sup>111</sup>.

Dall'analisi del predetto questionario risulta infatti che in relazione alla situazione in essere al 30.6.2016 con integrazione dell'analisi sulla base dei nuovi progetti tabellari per il triennio 2017-2019 nonché delle variazioni tabellari successive al 30 giugno 2017, fra gli uffici rispondenti all'indagine, solo il 67% delle corti d'appello, il 53% dei tribunali ordinari, un solo tribunale per i minorenni e soltanto tre procure della Repubblica avessero istituito l'Ufficio per il processo. Inoltre, in alcune sedi non era stata prevista al suo interno la presenza di magistrati togati o di magistrati onorari o del personale di cancelleria o dei tirocinanti.

Alcuni uffici, soprattutto di piccole dimensioni, lamentavano di non essere in grado di istituire l'Ufficio per il processo per carenza di risorse, in particolare fra il personale di cancelleria e i tirocinanti. Con riferimento a questi ultimi e al coinvolgimento dei giudici onorari, emergeva una distribuzione notevolmente disomogenea fra i vari uffici.

---

<sup>109</sup> Art. 9 - Funzioni e compiti dei giudici onorari di pace 1. I giudici onorari di pace esercitano, presso l'ufficio del giudice di pace, la giurisdizione in materia civile e penale e la funzione conciliativa in materia civile secondo le disposizioni dei codici di procedura civile e penale e delle leggi speciali.

2. I giudici onorari di pace sono, inoltre, assegnati alla struttura organizzativa denominata «ufficio per il processo», costituita, a norma dell'articolo 16-octies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2012, n. 221, presso il tribunale del circondario nel cui territorio ha sede l'ufficio del giudice di pace al quale sono addetti.

3. I giudici onorari di pace assegnati all'ufficio per il processo non possono esercitare la giurisdizione civile e penale presso l'ufficio del giudice di pace.

4. Nel corso dei primi due anni dal conferimento dell'incarico i giudici onorari di pace devono essere assegnati all'ufficio per il processo e possono svolgere esclusivamente i compiti e le attività allo stesso inerenti.

5. Ai giudici onorari di pace inseriti nell'ufficio per il processo può essere assegnata, nei limiti e con le modalità di cui all'articolo 11, la trattazione di procedimenti civili e penali, di competenza del tribunale ordinario.

<sup>110</sup> Art. 2 - Istituzione dell'ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica - 1. Sono costituite, nelle procure della Repubblica presso i tribunali ordinari, strutture organizzative denominate «ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica».

2. L'ufficio di cui al comma 1 si avvale, secondo le determinazioni organizzative del procuratore della Repubblica, dei vice procuratori onorari, del personale di segreteria, di coloro che svolgono il tirocinio formativo a norma dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, o la formazione professionale dei laureati 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.

<sup>111</sup> V. risoluzione CSM del 18 giugno 2018 e questionario allegato.

Pertanto, con risoluzione del 18 giugno 2018<sup>112</sup>, il CSM decise la modifica dell'art. 10 delle Circolari sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2017-2019, poi avvenuta con delibera del 18 luglio 2018 e disponeva che l'istituzione dell'Ufficio per il processo, sino ad allora facoltativa, diventasse obbligatoria per i tribunali ordinari, prevedendo che l'impiego dei giudici onorari all'interno dell'Ufficio per il processo dovesse avvenire con le modalità indicate dal d.lgs. n. 116/2017 entrato in vigore *medio tempore*<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> V. *ivi*, “La risoluzione pone, inoltre, l’obiettivo di verificare le potenzialità di utilizzo dell’Ufficio per il processo alla luce dell’entrata in vigore, il 15 agosto 2017, del decreto legislativo n. 116/2017, attuativo della legge delega n. 57/2016 e teso a concretizzare una riforma di struttura della magistratura onoraria, una cui prioritaria modalità d’impiego sarà proprio all’interno dell’Ufficio per il processo. Su questo profilo la risoluzione si pone in linea di continuità con gli interventi già compiuti dal Consiglio sulla riforma della magistratura onoraria, sub specie di pareri, circolari e risoluzioni”. Il testo della risoluzione rimanda inoltre a suddetta attività svolta del consiglio nel corso dell’iter di approvazione della legge di riforma della magistratura onoraria.

<sup>113</sup> Art. 10 - Il presidente del Tribunale, sentiti i presidenti di sezione e il dirigente amministrativo, deve istituire la struttura organizzativa denominata Ufficio per il processo, individuando le risorse da destinarvi, le loro concrete modalità di utilizzo e la loro collocazione nell’ufficio, anche dal punto di vista logistico. Con l’istituzione della struttura e con le successive ed eventuali modifiche della stessa il presidente del Tribunale deve altresì indicare i concreti obiettivi che essa deve perseguire in relazione alle specifiche necessità e priorità dell’ufficio;

2. La struttura organizzativa così istituita può essere assegnata a supporto di uno o più giudici professionali o di una o più sezioni, valutati, a tal fine e in via prioritaria, il numero delle sopravvenienze e le pendenze a carico di ciascuna sezione o di ciascun magistrato, e tenendo in considerazione gli obiettivi perseguiti con il programma di gestione di cui all’art. 37 del decreto legge n. 98/2011;

3. All’Ufficio per il processo sono assegnati i giudici onorari di pace ed i tirocinanti di cui all’art. 16 octies del decreto legge n. 179/2012, convertito con modifiche dalla legge n. 221/2012 (e così come successivamente modificato dall’art. 50 del decreto legge n. 90/2014, a sua volta convertito con modifiche dalla legge n. 114/2014), ossia coloro che svolgono lo stage ai sensi dell’art. 37, comma 5, del decreto legge n. 98/2011, (convertito con modifiche dalla legge n. 111/2011) e coloro che svolgono la formazione professionale di cui all’art. 73 del decreto legge n. 69/2013 (convertito con modifiche dalla legge n. 98/2013). All’Ufficio per il processo può essere altresì assegnato il personale amministrativo di cancelleria, individuato in base ai provvedimenti di gestione del personale amministrativo, adottati in coerenza con le determinazioni del presidente del Tribunale, e con la funzione di fornire un supporto accentrato alle cancellerie. Anche i soggetti di cui all’art. 50, comma 1 bis, del decreto legge n. 90/2014 (convertito con modifiche dalla legge n. 114/2014) possono essere assegnati all’ufficio per il processo, in via prioritaria con funzioni di supporto dei servizi di cancelleria.

4. All’Ufficio per il processo sono attribuite tutte le attività di ausilio allo svolgimento del lavoro giudiziario, *ivi* compresi i compiti di preparazione e ricerca necessari alla soluzione degli affari e alla stesura dei provvedimenti; la redazione delle bozze dei provvedimenti costituisce modalità qualificante di impiego dei giudici onorari e dei tirocinanti all’interno dell’Ufficio per il processo. All’Ufficio per il processo possono essere altresì attribuiti compiti di supporto all’efficiente utilizzo dei sistemi informativi, quali, a titolo meramente esemplificativo, il coordinamento e il monitoraggio dei depositi telematici, nonché la tempestiva rilevazione delle problematiche derivanti dall’adozione di nuove tecnologie e di nuovi modelli organizzativi.

5. L’impiego dei giudici onorari all’interno dell’Ufficio per il processo deve avvenire con le modalità indicate dagli artt. 9, 10, 11, 12 e 13 del d.lgs. n. 116/2017, con il limite di utilizzo di cui all’art. 1, comma 3 e nel rispetto della normativa transitoria di cui agli artt. 30, 31 e 32 del medesimo testo normativo.

6. Il presidente del Tribunale individua, secondo i criteri di cui all’art. 101, i presidenti di sezione o i giudici delegati ai compiti di coordinamento e controllo della struttura organizzativa.

7. I giudici professionali devono occuparsi, in via stabile e continuativa, della formazione dei soggetti che con loro collaborino all’interno dell’Ufficio per il processo. Il tirocinio dei giudici onorari è di regola svolto nella stessa sezione alla quale essi saranno assegnati in casi di successiva nomina e, possibilmente, con gli stessi giudici professionali con i quali si troveranno a collaborare dopo la nomina; 8. Il Dog tiene conto delle decisioni organizzative di cui al presente articolo.

La suddetta delibera, che inseriva altresì all'interno della circolare l'art. 10 bis relativo ai tribunali per i minorenni, ai tribunali di sorveglianza e alle corti d'appello, in cui l'istituzione della nuova struttura organizzativa rimaneva facoltativa, assume importanza ulteriore ai fini della presente disamina poiché prevede per la prima volta che il Capo dell'ufficio individui specificamente “le risorse da destinare all'UPP, le loro concrete modalità di utilizzo e la loro collocazione, anche logistica all'interno dell'ufficio”. Contempla, infine, un'ulteriore innovazione rispetto ai contenuti del d.m. del 1° ottobre 2015, introducendo al comma 7 della nuova formulazione dell'art. 10 e del neo introdotto art. 10 bis della circolare sulle tabelle l'obbligo per i giudici professionali di occuparsi, in via stabile e continuativa, della formazione dei loro collaboratori all'interno dell'Ufficio per il processo.

## **V.2. Dall'obbligo di istituzione dell'UpP alla creazione delle nuove figure professionali per opera del D.L. 80/2021.**

L'attività di regolamentazione secondaria del CSM raggiungeva maggiori livelli di approfondimento con la delibera del 15 maggio 2019, che sottolineava l'obbligo dell'istituzione dell'Ufficio per il processo in ogni tribunale ordinario entro il 30 giugno 2019 (termine poi prorogato alla predisposizione delle tabelle per il triennio 2020/2022 “salvo l'obbligo di costituzione in caso di ammissione al tirocinio di nuovi giudici onorari in quel Tribunale”) e disciplinava puntualmente con proprie linee guida le modalità operative di attivazione dello stesso.

La predetta delibera precisava inoltre che la creazione della struttura non avrebbe dovuto ricalcare l'assetto organizzativo dell'ufficio ma al contrario essere modulata in base alle specifiche esigenze dell'ufficio giudiziario, presupponendo l'individuazione in concreto da parte del capo dell'ufficio degli obiettivi specifici e dei settori o ruoli nei quali si ritiene necessario raggiungere gli obiettivi medesimi<sup>114</sup>.

Infine, con la delibera del 13 ottobre 2021, il CSM ha aggiornato le linee guida adeguandole al mutato quadro normativo derivante della decisiva accelerazione scaturita dall'approvazione del D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021 n. 113 che istituisce la nuova figura dell'“addetto all'ufficio per il processo”, specificando che essi “presteranno attività lavorativa esclusivamente per la riduzione dell'arretrato”<sup>115</sup>.

## **V.3. Il reclutamento dei nuovi addetti e l'importanza dei progetti organizzativi per l'attuazione degli obiettivi del PNRR.**

A partire dall'approvazione del D.L. n. 80/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 113/2021 nell'ottica di un rapido reclutamento ed inserimento degli addetti all'interno degli uffici, dei due decreti ministeriali del 26 luglio 2021, che disciplinano le modalità di selezione del personale e determinano i contingenti per ogni distretto e per la Corte di cassazione, nonché del Decreto del 28 settembre 2021 che determina la distribuzione delle 8.050 nuove unità di personale tra i singoli uffici giudicanti, si susseguono numerose circolari ministeriali.

Fra queste assumono particolare rilevanza le circolari del 3 novembre 2021, del 12 novembre 2021 e del 2 dicembre 2021.

La prima circolare si occupa della metodologia di calcolo degli indicatori di raggiungimento degli obiettivi quantitativi (*target*) nel settore civile e nel settore penale negoziati con la Commissione Europea nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

---

<sup>114</sup> V. delibera CSM del 15 maggio 2019, 5.1, pag.4.

<sup>115</sup> “Nell'allegato II n. 1 al decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 sono individuati i compiti cui possono essere adibiti gli addetti. Mette conto evidenziare che tali modalità di impiego, pur nell'ambito di una fisiologica flessibilità organizzativa che tenga conto delle diverse caratteristiche degli uffici giudiziari e che altresì favorisca l'emersione dal territorio di efficaci modelli organizzativi, dovranno in ogni caso assicurare il rispetto del disposto dell'art. 17 comma terzo del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, a mente del quale il personale addetto all'ufficio per il processo presta attività lavorativa esclusivamente per la riduzione dell'arretrato”.

Invece, le circolari del 3 novembre 2021 e del 2 dicembre 2021, nel sottolineare come il “nuovo” ufficio per il Processo costituisca la misura organizzativa più rilevante in termini di investimento finanziario, per finalità e obiettivi assegnati nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, rammentano agli uffici come, nell'ambito degli obiettivi che questo si propone di raggiungere, la redazione di un progetto organizzativo entro la fine dell'anno in corso, rappresenti una *milestone* nazionale.

Il progetto organizzativo, la cui adozione era già richiesta dal D.L. n. 80/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 113/2021 all'art. 12, comma 3<sup>116</sup>, viene descritto come necessario per una corretta organizzazione delle risorse umane e si prevede che debba contenere una rilevazione delle criticità dell'ufficio, “l'individuazione dei principali obiettivi (...) delle azioni che si intendono proporre, a partire dalla indicazione della distribuzione ed assegnazione delle nuove forze in corso di assegnazione (...) dell'istituzione dei servizi di UPP”.

Sul punto appare ancora più specifica la circolare del 2 dicembre 2021 laddove sottolinea l'opportunità che il progetto organizzativo contenga “un'apposita descrizione della presenza o meno dell'ufficio del processo nell'ufficio giudiziario, alimentato ovviamente con gli strumenti normativi esistenti prima del PNRR” (...) nonché “gli eventuali benefici e punti di forza che l'ufficio ha desunto dall'esperienza pregressa della sperimentazione dell'Ufficio per il processo, o le difficoltà da superare”.

Si può notare, altresì, come le circolari in commento si soffermino sulla formazione e sugli aspetti contrattuali relativi ai nuovi addetti assunto a tempo determinato, e individuino un mansionario delle attività che essi saranno chiamati a svolgere.

Con riferimento agli uffici giudiziari presso i quali il presente progetto concentrerà la sua attività<sup>117</sup>, dall'esame dei progetti organizzativi emerge che soltanto il Tribunale di Firenze risulta avere sperimentato proficuamente e da diversi anni il modello organizzativo dell'Ufficio per il processo, costituito presso la sezione lavoro, la sezione della protezione internazionale<sup>118</sup> e la sezione famiglia, che ha consentito di “raggiungere nelle rispettive sezioni gli obiettivi volta per volta fissati nei programmi di gestione redatti ai sensi dell'art. 73 D.L. n. 98/11”<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> “3. All'esito dell'assegnazione degli addetti all'ufficio per il processo di cui al comma 2, il Capo dell'ufficio giudiziario entro il 31 dicembre 2021, di concerto con il dirigente amministrativo, predispone un progetto organizzativo che preveda l'utilizzo, all'interno delle strutture organizzative denominate ufficio per il processo, degli addetti selezionati in modo da valorizzare il loro apporto all'attività giudiziaria”.

<sup>117</sup> Corte d'Appello di Firenze, Tribunali di Firenze, Prato e Pistoia.

<sup>118</sup> Sulla specificità del contenzioso delle sezioni specializzate in materia di Sezione specializzata in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini nell'Unione Europea v. L. MINNITI, *L'ufficio per il processo nelle Sezioni distrettuali specializzate di immigrazione e protezione internazionale: una straordinaria occasione di innovazione a supporto della tutela dei diritti fondamentali degli stranieri*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), on line, 28 ottobre 2021. Si segnala inoltre che un incremento del contenzioso potrebbe scaturire dall'entrata in vigore, il 22 giugno 2022 dell'art. 1 comma 36 della L. 26 novembre 2021 n. 206 (c.d. Riforma del processo civile) che elimina la competenza esclusiva del Tribunale di Roma in relazione alle controversie di accertamento dello status civitatis per i residenti all'estero, assegnandole alla sezione specializzata del Tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello territorialmente competente con riguardo al luogo di nascita dell'antenato cittadino italiano.

<sup>119</sup> v. Progetto organizzativo PNRR Tribunale di Firenze, pagg. 40-45.

Inoltre, sulla scorta di ultradecennali esperienze di supporto dei tirocinanti al lavoro dei magistrati e di collaborazione con l'Ateneo fiorentino<sup>120</sup> e l'Ordine degli Avvocati<sup>121</sup> il Tribunale di Firenze ha sperimentato dall'anno 2018 con risultati “entusiasmanti”<sup>122</sup> modelli organizzativi innovativi prevedendo l'affiancamento a tutti i giudici incardinati presso la terza sezione civile che si occupa delle controversie contrattuali e presso il Tribunale delle Imprese di borsisti/tirocinanti con il compito di individuare le cause conciliabili e facilitare il giudice nell'invio della controversia in mediazione demandata.

Tutto ciò è avvenuto nell'ambito del Progetto “Giustizia Semplice” realizzato in collaborazione con l'Università degli Studi di Firenze ed altri *stakeholder*<sup>123</sup>, vincitore del premio PA Sostenibile 2019 per la categoria “Giustizia, trasparenza, partenariati”.

Negli altri tre uffici giudiziari la situazione era la seguente: la Corte d'appello di Firenze non risultava aver costituito l'Ufficio per il processo<sup>124</sup>; nel Tribunale di Prato l'Ufficio per il processo non era funzionante<sup>125</sup>; il Tribunale di Pistoia ha costituito tre Uffici per il Processo nel settore civile e due nel settore penale ma tali strutture non hanno potuto contare sull'apporto dei magistrati onorari<sup>126</sup>.

#### **V.4. L'entrata in servizio degli addetti all'UpP e il monitoraggio statistico.**

---

<sup>120</sup> La prima convenzione avente ad oggetto il tirocinio formativo e l'orientamento è stata stipulata fra Tribunale ed Ateneo fiorentino è del lontano 30.3.2009 ai sensi dell'art 18 della legge 24 giugno 1997 n. 196

<sup>121</sup> v. Convenzione tra il Tribunale di Firenze e il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze del 8.7.2008.

<sup>122</sup> v. nota precedente, pag. 44.

<sup>123</sup> Hanno collaborato al progetto, sostenuto dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze la Città metropolitana di Firenze, la Camera di Commercio, gli Ordini degli Avvocati, dei geometri e dei consulenti del lavoro di Firenze, l'Organismo di Conciliazione di Firenze. Il primo rapporto sui risultati del progetto, di monitoraggio parziale relativo al periodo febbraio/dicembre 2018 è reperibile all'indirizzo <https://www.cittametropolitana.fi.it/wp-content/uploads/report.pdf>.

<sup>124</sup> v. Progetto organizzativo PNRR Corte d'appello di Firenze, pagg. 16-17 “(...) Il progetto tabellare prevedeva, al proprio interno, la costituzione dell'Ufficio per il processo esclusivamente nel settore civile della Corte. In effetti, al di là della previsione tabellare, non risulta che sia mai stata apprestata una organizzazione dell'Ufficio per il processo in Corte di Appello, neppure con specifico riferimento al settore civile della Corte”.

<sup>125</sup> V. Progetto organizzativo PNRR Tribunale di Prato, pag. 5 “(...) l'Ufficio per il Processo, pur formalmente istituito da ultimo come da proposta di tabella oggetto dell'unanime parere favorevole espresso dal Consiglio Giudiziario alla seduta del 18 novembre u.s., non è funzionante, dal momento che, dediti allo smaltimento dell'arretrato e gravati da onerosi carichi di lavoro, i magistrati in servizio collaborano nei limiti del tempo disponibile all'organizzazione dell'ufficio, che i giudici onorari versano in analoga condizione nella trattazione degli affari suscettibili di essere loro assegnati, che il personale di cancelleria per le croniche e costanti carenze della piante organica costituisce un collo di bottiglia per l'esecuzione ed il buon esito dei provvedimenti giudiziari”.

<sup>126</sup> v. Progetto organizzativo PNRR Tribunale di Pistoia, pagg. 7-11 “(...) Gli Uffici del processo sono stati in realtà introdotti solo con le tabelle triennali varate a marzo 2021(...) D'altra parte, gli Uffici del processo indicati sono stati costituiti, di fatto, prevedendosi l'apporto, a fronte dell'opposizione di magistrati onorari già in servizio a farne parte, di magistratura onoraria da nominare (a fronte delle carenze di organico determinatesi) non ancora attualmente in servizio, avvalendosi di conseguenza solo dell'apporto dei tirocinanti”.

Negli ultimi mesi sono intervenute ulteriori circolari ministeriali contenenti indicazioni per gli uffici giudiziari relative al reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'Ufficio per il processo<sup>127</sup> e in ordine all'avvio del sistema di monitoraggio continuo del flusso statistico di ciascun ufficio giudiziario<sup>128</sup>, la cui istituzione rappresenta una *milestone* richiesta dalla Commissione europea per il conseguimento degli obiettivi del PNRR.

Da ultimo meritano un cenno gli atti ministeriali di più recente emanazione che si occupano della possibile confluenza del periodo di tirocinio in corso di svolgimento nel rapporto contrattuale quale addetto all'Ufficio per il processo<sup>129</sup>, dello sviluppo di un'applicazione che facilita e velocizza il procedimento di inserimento del personale all'interno dell'Amministrazione giudiziaria<sup>130</sup>, della prima formazione e del supporto all'immissione in servizio per gli 8.171 addetti all'Ufficio per il processo vincitori di concorso<sup>131</sup>.

## V.5. Considerazioni conclusive

La necessità di far fronte in tempi rapidissimi all'inserimento di una quantità di risorse umane senza precedenti, chiamate a partecipare ad un ambiziosissimo sforzo collettivo del sistema giudiziario e non solo, ha impegnato negli ultimi mesi i soggetti istituzionalmente coinvolti e ha catturato l'attenzione degli interpreti.

Se buona parte di costoro hanno accolto positivamente il nuovo Ufficio per il processo, taluni non hanno risparmiato opinioni fortemente critiche e manifestato timori in ordine a vari aspetti dell'attività giudiziaria sulla quale il rinnovato assetto degli uffici andrà necessariamente ad incidere.

Le maggiori perplessità concernono il ruolo assunto dai magistrati onorari.

Il dibattito che ha preceduto e accompagnato la riforma organica della magistratura onoraria non è mai cessato ed anzi ha tratto nuova linfa dalla netta accelerazione impressa in tempi recenti dal CSM prima e dal legislatore poi al potenziamento dell'Ufficio del processo.

Alcune fra le voci maggiormente critiche avanzano dubbi di costituzionalità per contrasto con diverse disposizioni, in relazione ai rapporti tra giudici professionali ed onorari così come delineati in particolare dall'art. 10 del d.lgs n. 116/2017 evidenziando come, a dispetto dell'identità di funzioni fra le due categorie sancita all'art. 106 Cost., il testo di riforma non attribuisca pari autonomia e indipendenza ai primi, che sarebbero sottoposti, oltre che alla legge, alle direttive dei secondi. Da tale rapporto di subordinazione discenderebbe una limitazione dell'indipendenza, della terzietà e dell'imparzialità del magistrato onorario, con effetti negativi anche sull'esercizio del diritto di difesa<sup>132</sup>.

---

<sup>127</sup> v. Circolare del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi del 21 dicembre 2021, che specifica ulteriormente i contenuti già espressi con la citata circolare del 3 novembre 2021.

<sup>128</sup> v. Circolare del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi del 22 dicembre 2022.

<sup>129</sup> v. Circolare del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi del 19 gennaio 2022

<sup>130</sup> v. Nota congiunta della Direzione Generale del Personale e della Formazione e della Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati del 31 gennaio 2022.

<sup>131</sup> v. Circolari del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e di Servizi dell'11 febbraio 2022 e del 17 febbraio 2022.

<sup>132</sup> Sul dibattito in ordine a tali aspetti si segnalano v. S. LEO, *Ufficio per il Processo. Criticità costituzionali*, online in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 19 novembre 2021; G. REALI, *L'Ufficio per il processo*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2021, 2, pagg. 8 ss.; id., *il giudice onorario di pace e l'ufficio per il processo*, in *Il Foro Italiano*, 2018, 1; G. SCARSELLI, *Note critiche sullo schema di decreto legislativo recante la riforma organica della magistratura onoraria*, online in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 10 luglio 2017 e id., *La riforma della magistratura onoraria: un d.d.L. che mira ad altri obiettivi e va interamente ripensato*, online in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 3 luglio 2015; F. DAL CANTO, *I magistrati onorari*, in *AA.VV., Dieci anni di riforme dell'ordinamento giudiziario*, in *Il Foro italiano*, 2016, 5, pagg. 165 ss.; R. GAMBINI, *Dal Got al Gop: cosa cambia con la Legge delega n. 57/2016* in *Questione Giustizia*, 2016, 3,

Altri avvertono il pericolo che la crescente importanza della nomofilachia orizzontale e la partecipazione di nuovi soggetti all'attività giurisdizionale possa entrare in contrasto con diversi principi costituzionali in nome di una logica eccessivamente efficientistica nell'amministrazione della giustizia.

Ad avviso di costoro, infatti, un utilizzo non ragionato delle banche dati giuridiche degli uffici, la cui creazione ed implementazione è uno dei compiti maggiormente rilevanti assegnati all'Ufficio per il processo, potrebbe dare luogo ad una produzione giurisprudenziale standardizzata, decontestualizzata dal fatto storico e pertanto non rispettosa del principio del libero convincimento del giudice nell'emissione delle decisioni<sup>133</sup>.

Riteniamo che questi ed altri numerosi ed autorevoli rilievi critici vadano tenuti nella più alta considerazione.

In tale ottica, crediamo che anche le università, chiamate in causa quali attori protagonisti nella sfida di una vera e propria riforma del sistema giudiziario che va ben oltre i *target* di efficienza del sistema stiano già fornendo un contributo di assoluta importanza per delineare, in auspicabile sinergia con tutte le componenti del sistema, le successive tappe della crescita di uno strumento organizzativo che giocoforza necessiterà di miglioramenti e correzioni in corso d'opera.

## **VI. Il riconoscimento delle peculiarità e necessità organizzative delle Sezioni specializzate Immigrazione e Protezione internazionale nel quadro generale regolamentare e amministrativo.**

Occorre sin da subito avvertire che in relazione alle Sezioni Specializzate immigrazione e protezione internazionale non si rinvencono specifiche circolari o provvedimenti amministrativi destinati alla sola sezione ma essa si inserisce, quanto a definizione generale dell'Ufficio per il processo all'interno del quadro regolamentare ed amministrativo comune al settore civile.

Peraltro, a ciò si aggiunga che, la definizione e realizzazione dell'Ufficio per il processo nell'ambito delle Sezioni Specializzate immigrazione e protezione internazionale risentono della "giovane" costituzione di quest'ultime e, come vedremo più *infra*, della peculiarità delle materie che gli sono affidate.

Per tale ragione, alla luce del grave arretrato che caratterizza il settore della protezione internazionale, fin dalla loro istituzione il Consiglio superiore, con la delibera del 15 marzo 2017, aveva affermato che *"la priorità ex lege nella trattazione dei procedimenti di protezione internazionale impone da subito, ed ancor più nell'ambito delle sezioni specializzate, l'individuazione di un numero di giudici e di risorse adeguato alla qualità e alla necessaria celerità della risposta giurisdizionale. Le scelte di allocazione delle risorse, da parte dei dirigenti, potranno implicare un inevitabile rallentamento nella trattazione degli altri procedimenti, almeno finché non troverà soluzione l'arretrato da protezione internazionale. Occorre, di conseguenza, che, accanto al dimensionamento adeguato per numero di giudici della sezione o del gruppo di magistrati addetti alla protezione internazionale, per far fronte nei tempi previsti dal legislatore alla definizione della sopravvenienze, vengano anche predisposte misure straordinarie per lo smaltimento dell'arretrato"* (si veda pratica num. 643/VV/2015 Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi alla protezione).

L'ufficio per il processo del Tribunale Ordinario viene menzionato e definito nella Circolare del CSM sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti, per il triennio 2020 - 2022 (Delibera Plenum in data 23 luglio 2020) all'art. 10, quale *"una struttura tecnica in grado di affiancare il giudice nei suoi compiti e nelle sue attività, costituendo uno staff al servizio del giudice e/o dell'ufficio"* che deve essere istituito dal Presidente del Tribunale,

---

pagg. 128 ss.; I. PAGNI, *Brevi note sulla riforma della magistratura onoraria*, in *Questione Giustizia*, 2016, 3, pagg. 119 ss.

<sup>133</sup> v. R. TECCE, *L'istituzione dell'Ufficio per il processo*, in *Processo penale e giustizia*, Giappichelli, 2022, 1, che avanza perplessità anche sull'utilità dell'istituzione dell'Ufficio per il processo all'interno della Corte di cassazione.

sentiti i presidenti di Sezione ed il dirigente amministrativo, “*individuando gli obiettivi da perseguire, le risorse da destinarvi, le loro concrete modalità di utilizzo e la loro collocazione nell’ufficio, anche dal punto di vista logistico*” ed indicando in particolare “*1) i concreti obiettivi che essa deve perseguire in relazione alle specifiche priorità dell’ufficio; 2) il settore o i settori dell’ufficio nei quali, in funzione di detti obiettivi, la struttura è costituita; 3) le risorse che ne fanno parte, sia come categorie di operatori – giudici professionali, giudici onorari, tirocinanti, personale di cancelleria – che come unità da assegnare per ciascuna categoria; 4) l’attività che ciascuna unità è destinata a svolgere*”.

Passando dal piano generale a quello particolare, si può notare che, nella relazione introduttiva alla Circolare del CSM sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti, per il triennio 2020 - 2022 (Delibera Plenum in data 23 luglio 2020), per ribadire la complessità della materia di protezione internazionale, è stata fatta diretta menzione delle necessità delle Sezioni Specializzate immigrazione e protezione internazionale in punto di qualificazione dei giudici addetti alle stesse dato che nel documento si legge: “*Le materie di competenza delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell’Unione europea hanno necessità di alta specializzazione dei giudici addetti, i quali devono acquisire un approfondito bagaglio di conoscenza dei relativi istituti e della giurisprudenza delle Corti europee (poiché il quadro normativo è per lo più di matrice euro unitaria), devono aver maturato dimestichezza e padronanza nelle ricerche sul web, spesso in lingua straniera, per adempiere alla necessaria cooperazione istruttoria con l’acquisizione delle cd. COI rilevanti (country origin informations)*” precisando inoltre che, per tali motivi, occorra destinare i giudici addetti ad una “*trattazione in via prevalente*” delle materie in questione rispetto a quelle aggiuntive.

In attuazione di tali direttive previste dalle circolari del CSM, limitatamente alla materia della protezione internazionale, è stato emanato in data 18/03/2022 il decreto n.33/2022 dalla Presidente del Tribunale di Firenze con oggetto l’organizzazione e la distribuzione delle risorse destinate all’UPP nella Sezione Specializzata, come meglio verrà esposto in seguito nella trattazione.

## **VII. La documentazione *programmatica* di riferimento.**

### **VII.1. Dal D.L. 80/2021 alla circolare 3 novembre 2021 del Ministero della Giustizia.**

Il D.L. 80 del 9 giugno 2021 ha previsto l’attuazione del reclutamento del personale quale Milestone prevista dal PNRR ufficialmente presentato alla Commissione Europea in data 30 aprile 2021 ai sensi dell’art. 18 del Regolamento (UE) n. 2021/241 (M1 C1 Ufficio Per il Processo (UPP) e Capitale umano) (di seguito PNRR) (cfr. art. 7).

Le modalità di attuazione del citato decreto sono comunque meglio chiarite nelle successive Linee Guida del 13 ottobre 2021 con delibera del CSM<sup>134</sup>.

Il decreto quindi da cui si prende le mosse intende rafforzare il reclutamento del personale impiegato negli UPP differenziando soggetti assunti a tempo determinato e dettando un criterio di preferenza a favore di quei soggetti a tempo indeterminato che hanno lavorato per almeno 36 mesi presso UPP.

Questi uffici e sezioni di cancelleria dovranno essere coordinati e disciplinati in modo da garantirne l’efficienza del sistema che, seppur ancora a livello teorico, pare ben formulato<sup>135</sup>.

Sotto un profilo di sistema il D.L. 80/2021 si inquadra come strumento attuativo relativo a quelle Milestones che si muovono lungo tre direttrici: *i) il reclutamento corretto del personale e collaboratori (art. 1 ss.; art. 9; art. 10 ss. D.L. 80/2021) ii) l’investimento nella digitalizzazione (art. 10 D.L. 80/2021) iii) la riduzione del contenzioso.*

<sup>134</sup> Il testo è reperibile su [www.csm.it](http://www.csm.it).

<sup>135</sup> Ne sottolinea un primo tentativo presso il Tribunale di Genova con ordine n. 111/2015, R. BRACCIALINI, *L’Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in [www.questioniegiustizia.it](http://www.questioniegiustizia.it), 1.06.2020.

Tra le Milestones previste con il pieno regime dell'UPP, è prevista la riduzione del contenzioso pari al 65% nel Gennaio 2024 e al 90% degli arretrati I e II grado di giudizio nel 2026<sup>136</sup>.

Questi interventi, oggetto di studio nel presente lavoro, si pongono in linea di continuità con altri provvedimenti volti all'efficientamento della giustizia. Si pensi alla Legge 27 settembre 2021, n. 134, 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"<sup>137</sup> che precede il Decreto 28 dicembre 2021 – Istituzione del Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria, il quale istituisce il Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria. Tale è un "...organismo di consulenza e di supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento penale, nel rispetto dei canoni del giusto processo, nonché di effettiva funzionalità degli istituti finalizzati a garantire un alleggerimento del carico giudiziario". Inoltre, l'art. 2 del menzionato provvedimento precisa che tutta l'attività promossa dall'Organismo neoistituito è rivolta a accelerare e semplificare i tempi del processo penale al fine di alleggerire i carichi, smaltire il contenzioso e così riallineare i tempi processuali (comma 1). Detto Comitato riferisce poi sui risultati al Ministero della Giustizia (comma 2). Inoltre, con la clausola di chiusura di invarianza finanziaria non si appesantisce il carico di spesa a titolo di compenso e quindi il Comitato presta la sua attività in forma gratuita (art. 3).

Completa il quadro l'art. 35, comma 2, D.L. 6 novembre 2021 n. 152 recante Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose, il quale prevede il rafforzamento organizzativo in materia di Giustizia, che istituisce il Dipartimento dei servizi per la transizione digitale, l'analisi statistica e le politiche di coesione. Viene istituito un nuovo Dipartimento dedicato ai servizi per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione<sup>138</sup>.

Già da questi primi provvedimenti citati emerge chiaro il collegamento e quella linea di continuità: il legislatore attraverso i provvedimenti sub i) ii) iii) vuole raggiungere la ragionevole durata del processo in conformità dell'art. 6 CEDU.

### **VII.1.a. Reclutamento, digitalizzazione e riduzione del contenzioso.**

Il reclutamento del personale qualificato è previsto dal D.L. 80/2021 ed infatti è stabilita la possibilità di assumere per un periodo superiore a 36 mesi ma non oltre l'attuazione dei progetti di competenza delle singole amministrazioni e non oltre, comunque, il 2026 (art. 1, comma 2).

I criteri di selezione assegnano ai giovani (con preferenza e a parità di punteggio) il contratto e anche a professionisti esperti del settore (art. 1, comma 5 lett. A e b). L'iscrizione alle liste dei candidati avviene mediante portali.

Il legislatore differenzia quindi le competenze tra giovani e meno giovani, tra professionisti già formati e soggetti in formazione.

---

<sup>136</sup> I vari *Target* sono verificati a giugno e a dicembre di ogni anno e gli addetti restano in carica per 2 anni e 7 mesi (1° contingente) e 2 anni (2° contingente).

<sup>137</sup> In particolare il comma 16 dell'articolo 2 della citata legge 134 del 2021 prevede la costituzione presso il Ministero della giustizia del Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria, quale organismo di consulenza e di supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento penale, nel rispetto dei canoni del giusto processo, nonché di effettiva funzionalità degli istituti finalizzati a garantire un alleggerimento del carico giudiziario. Ex art. 2, comma 6 della citata legge 134 del 2021, il Comitato tecnico-scientifico e i competenti Dipartimenti del Ministero della giustizia riferiscono al Ministro della giustizia con cadenza annuale, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, in ordine all'evoluzione dei dati sullo smaltimento dell'arretrato pendente e sui tempi di definizione dei processi. I testi sono reperibili su [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>138</sup> V. Decreto 23 dicembre 2021 - Revisione del Sistema di misurazione e valutazione della performance in applicazione dal 1° gennaio 2022, All. A., Sistema di misurazione e valutazione della performance, 9.

I giovani possono svolgere tirocini presso UPP e validi sia per la carriera dell'Avvocato quanto per accedere al concorso in magistratura. I professionisti possono essere assunti, senza l'obbligo di cancellazione dall'Albo.

Un elemento di criticità potrebbe forse essere questa disomogeneità: un team con soggetti disomogenei può essere un elemento positivo come negativo, in particolare se non sono tutti coordinati. Spesso i giovani scontano il difetto dell'inesperienza e per gli obiettivi ambiziosi del PNRR e, ad una prima impressione, non sembra che possano avere il tempo per la corretta formazione. D'altro canto, i professionisti che non si cancellano dall'Albo potrebbero vedere questa come un'alternativa alla professione ed essere però poco propensi a spendervi eccessive energie.

Sebbene sia istituita una Scuola per la formazione (v. art. 5, lett. B, D.L. 80/2021) dove si indica che occorre individuare la specifica formazione per le singole categorie di soggetti impiegati all'attuazione delle azioni contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ciò non sembra essere completamente chiaro, o meglio, ciò che è chiaro è che occorre studiare ed individuare percorsi formativi. Tuttavia, con il poco tempo a disposizione per arrivare all'obiettivo della riduzione della durata dei processi, ciò desta non poche perplessità.

Le PA reclutano soggetti per attuazione e monitoraggio del PNRR, visto l'art. 8, comma 1, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, ai sensi del quale "ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. A tal fine, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, individua, tra quelle esistenti, la struttura di livello dirigenziale generale di riferimento ovvero istituisce una apposita unità di missione di livello dirigenziale generale fino al completamento del PNRR, e comunque fino al 31 dicembre 2026, articolata fino ad un massimo di tre uffici dirigenziali di livello non generale, adottando, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, il relativo provvedimento di organizzazione interna, con decreto del Ministro di riferimento, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze."

Con precisione e con Decreto del 28 settembre 2021, il Ministro della Giustizia ha stabilito il numero di addetti impiegati presso UPP ed in particolare all'art. 1 si prevede un significativo sforzo nel concedere assunzione ad un elevato numero di unità. Infatti, sono impiegate "...8.050 unità di addetti all'ufficio per il processo ripartite tra i singoli distretti dal decreto ministeriale 26 luglio 2021 sono distribuite tra gli uffici giudicanti di secondo e di primo grado in misura pari, rispettivamente, a 1.735 e 6.315 unità complessive, in conformità ai contingenti numerici determinati per ciascun distretto dalla tabella A allegata al medesimo provvedimento. Le 1.735 unità complessive di addetti all'ufficio per il processo destinate alle corti di appello ed alle relative sezioni distaccate sono ripartite tra i singoli uffici giudiziari come specificamente indicato per ciascuno di essi dalla tabella A allegata al presente decreto. Le 6.315 unità complessive di addetti all'ufficio per il processo destinate ai tribunali sono ripartite tra i singoli uffici giudiziari come specificamente indicato per ciascuno di essi dalla tabella B allegata al presente decreto".

Sempre nell'ottica di nuove opportunità di lavoro nate dagli UPP, la PA ha istituito, allora e con decreto del 18 novembre 2021, l'Unità di Missione del PNRR volta a rafforzare quel controllo e monitoraggio di cui sopra e ad implementare le assunzioni negli UPP. Infatti, l'Unità di Missione si compone in 3 uffici: a) Ufficio di coordinamento della gestione svolge funzioni di presidio sull'attuazione degli interventi PNRR di competenza del Ministero della giustizia e sul raggiungimento dei relativi milestone e target.; b) Ufficio di monitoraggio coordina le attività di monitoraggio sull'attuazione degli interventi e delle riforme PNRR di competenza del Ministero della giustizia. E cioè invia al Servizio centrale per il PNRR i dati di avanzamento finanziario e di realizzazione fisica e procedurale degli investimenti e delle riforme, nonché l'andamento del milestone e target, attraverso le funzionalità del sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178; c) Ufficio di rendicontazione e controllo che trasmette al Servizio centrale per il PNRR i dati necessari per la presentazione delle richieste di pagamento alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 2 del Regolamento (UE) 2021/241, c (art. 2 D.L. 18 novembre 2021).

Per quel che concerne la riduzione del contenzioso, questa può dividersi su due direttive: una prima rivolta a prevenire l'instaurarsi di nuovi "lunghi" contenziosi giudiziari e un'altra è quella di ridurre e smaltire i contenziosi in essere.

Per la prima la chiave di volta è quella di semplificare le procedure ed infatti vi è la necessità di avviare tempestivamente il lavoro di elaborazione degli schemi di decreto legislativo, dal momento che L. 134/2021 delega al Governo l'attuazione di una riforma ampia e di sistema sul profilo del processo penale e del sistema sanzionatorio, in particolare prevedendo l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa.

Così il Decreto 28 ottobre 2021 – prevede la "Costituzione presso l'Ufficio Legislativo di cinque gruppi di lavoro per l'elaborazione di schemi di decreto legislativo: un primo, per l'elaborazione di modifiche normative in materia di indagini preliminari, di udienza preliminare e di controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione; un secondo, di modifiche normative in materia di giudizio di primo grado, processo in assenza e notificazioni; un terzo, di modifiche normative in materia di procedimenti speciali, impugnazioni, amministrazione dei beni in sequestro ed esecuzione della confisca, diritto all'oblio degli indagati e degli imputati e deindicizzazione in caso di archiviazione, non luogo a procedere o assoluzione; un quarto, di modifiche al sistema sanzionatorio penale; un quinto, recante la disciplina organica della giustizia riparativa".

Queste 5 Commissioni si dividono le fasi processuali penali e tentano di ridurre i tempi della Giustizia dopo aver riformato la disciplina processuale penalistica.

Infine, per quel che concerne la transizione verso la digitalizzazione dei contenziosi e delle pratiche che comporterebbe un risparmio di spesa oltre che una semplificazione delle procedure<sup>139</sup>, il problema è quello di uniformare i vari Tribunali e – per certi versi – "modernizzarli" contestualmente.

Pensate sì alla riduzione dei tempi della giustizia ma anche ai vantaggi ulteriori che si produrrebbero: meno spazi locati per ospitare mole di fascicoli cartacei (oramai inutili) e non solo. Si realizzerebbe anche un obiettivo legato alla sostenibilità di cui vi è traccia anche al D.L. 80/2021 quando il legislatore disciplina la "transizione ecologica" in materia di sport e regola il reclutamento di dipendenti operanti in quel settore.

La sostenibilità è più che mai percepita in ogni settore e da ogni soggetto che opera nel mercato, in particolare nel diritto societario ed è percepita ormai dalle imprese non più come un mero vantaggio reputazionale ma come un valore che l'organo gestorio deve tenere in considerazione nell'attuazione dell'oggetto sociale<sup>140</sup>.

### **VII.1.b. L'impatto sulla valutazione della *performance*.**

Il tema poi dell'impiego degli addetti all'UPP e in generale del raggiungimento della riduzione del contenzioso impatta fortemente sulla c.d. valutazione della *performance* del sistema giudiziario. Oggetto di studio sarà comprendere come e in quale misura si avrà detto impatto<sup>141</sup>.

E, infatti, una mole di lavoro per essere correttamente gestita deve essere sostenibile e proporzionata rispetto agli addetti UPP impiegati.

---

<sup>139</sup> Sul concetto di semplificazione, v. P. BIAVATI, *Elasticità e semplificazione: alcuni equivoci*, in *Riv. di diritto e proc. civ.*, 2019, 1156, il quale la intende come una depurazione delle fasi processuali da tutto ciò che non è necessario.

<sup>140</sup> Senza pretese di completezza è agevole rilevare come la *sustainability* costituisca un valore che permea vari settori di interesse. Nel diritto societario è un interesse proprio degli *stakeholders* e di recente rientra tra quegli interessi che gli amministratori devono tenere in considerazione e v. per alcuni spunti, v. G. STRAMPELLI, *Soft law e fattori ESG: dai codici di corporate governance alle corporate e index guidelines*, in *Riv. soc.*, 2021, 1102 ss.; Assonime, *Doveri degli amministratori e sostenibilità. Rapporto Assonime (Note e Studi 6/2021)*, in *Riv. soc.*, 2021, 390; sul tema sia consentito rinviare anche a T. MARRI, *The Sustainability and the Management in Italian listed companies*, in *Atti del Convegno pisano 16-17 Giugno 2022. The EU Strategy on Green Finance and ESG Factors*, in corso di pubblicazione.

<sup>141</sup> Cfr. Sistema di misurazione e valutazione della performance aggiornato al 2021 e reperibile su [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

## VII.2. I progetti organizzativi dell'Ufficio per il processo.

I progetti che si susseguono sono relativi ai Tribunali di Prato, Pistoia e Firenze e saranno oggetto di analisi e confronto.

Il Tribunale di Firenze il 28.2.2022 (prot. 1587) ha pubblicato una variazione del Progetto dove ha impiegato 49 e 45 nuovi dipendenti nelle aree di penale e di civile, ai sensi dell'art. 12, comma 3 D.L. 80/2021, modificando il Progetto presentato il 30.12.2021.

Si è evidenziata una difficoltà nel collocare 69 dipendenti nei primi 3 giorni in cui era operativo l'UpP e difficile è stato anche collocare e monitorare le nuove forze lavoro molto giovani rispetto all'età media di impiegati negli uffici<sup>142</sup>.

Nel Tribunale è stata dettata, quindi, una distribuzione omogenea specificando le funzioni degli addetti UpP e sono stati considerati entrambi i settori della giurisdizione, come emerge già dal Progetto depositato a dicembre 2021, perché si tende al raggiungimento di *standard* di rendimento dell'Ufficio giudiziario predeterminati, cui è collegato il raggiungimento degli obiettivi, a seguito del quale conseguirà la erogazione dei "fondi europei" del PNRR.

Le attività e le funzioni assegnate nel "mansionario" sono di assistenza alla giurisdizione nonché di ausilio alla cancelleria: il tutto per ridurre l'arretrato dei contenziosi giudiziari. Ogni funzionario è assegnato ad una sezione di civile o penale dove svolge attività di assistenza.

Si evidenziano poi le principali criticità nel settore penale: "...la produttività media del personale addetto al settore del primo arretrato (7.000) è di 65 fascicoli la settimana; pertanto, pur se il numero di fascicoli arretrati non aumentasse (cosa che come detto non avviene, in quanto ogni provvedimento deve essere oggetto di attestazione di irrevocabilità e di esecuzione), il tempo impiegato per eliminare l'arretrato sarebbe di circa due anni (gg. 65xn. 48 settimane= n. 3.120/anno; n. 7.821: 3.380=2,5 anni). Uguale proporzione per il secondo arretrato. Tale settore peraltro assorbe una grande quantità di personale amministrativo, peraltro assolutamente insufficiente per sanare l'arretrato, togliendo preziose risorse ai settori dove sarebbe necessario un maggiore supporto alla giurisdizione per ridurre i tempi dei procedimenti penali" (p. 20), oltre alla mole di citazioni e iscrizioni al ruolo difficilmente gestibili in tempi brevi. Quanto al settore civile le criticità sono soprattutto concentrate nella fase centralizzata di pubblicazione delle sentenze, negli adempimenti connessi alla trascrizione delle sentenze, attestazioni passaggio in giudicato, chiusura fogli notizie e pratiche relative al patrocinio a spese dello Stato (p. 21).

Il Programma organizzativo prevede principalmente 3 obiettivi: riduzione dell'arretrato civile e penale secondo l'indicatore del *disposition time*; istituzione del servizio di monitoraggio dei flussi statistici e dei flussi organizzativi; istituzione del servizio di studio e raccolta giurisprudenza; istituzione del servizio di staff coordinamento organizzativo delle risorse di supporto alla digitalizzazione. Dopodiché sono definiti gli obiettivi del singolo Ufficio Giudiziario del settore civile e di quello penale.

Quali principali carenze si evidenzia: mancanza di magistrati e mancanza di personale amministrativo, nonché un'assoluta incertezza sulle modalità di celebrazione dei procedimenti per il futuro (p. 26 s.).

Il Tribunale di Prato (prot. 2021) del 23 dicembre 2021 ha depositato il Progetto in considerazione delle note UPP del 2017, dove evidenzia come ci siano state gravi difficoltà di "concreto inserimento della struttura organizzativa nell'ufficio" (delibera CSM n. prot. P12674 del 18 luglio 2018) che impedirono di realizzarne la costituzione. Altro profilo critico è quello relativo alla mancanza dei locali per ospitare le postazioni di lavoro dei reclutati addetti alle mansioni presso UPP. Di fatti addirittura si è fatto ricorso alla biblioteca e alle stanze dei magistrati stessi.

Inoltre, il reclutamento tardava la sua attuazione e al dicembre 2021 erano impiegati giudici onorari quali ausiliari alle funzioni che avrebbero svolto gli addetti UPP e ciò sia nel settore civile che nel settore penale. Infatti, erano già stati nominati in quel provvedimento 40

---

<sup>142</sup> La testimonianza è resa dal Presidente della Corte d'Appello di Firenze Dott. Alessandro Nencioni e dalla dirigente amministrativa Dott.ssa Marilena Cerati in un'intervista e disponibile sul canale *youtube* rilasciata in data 5.07.2022.

addetti UPP che avrebbero di lì a poco preso formalmente servizio con varie funzioni (redigere bozze sentenze, bozze DI ecc.).

Il Tribunale di Pistoia prot 2674/2021 e 755/2021 del 21 dicembre 2021 evidenziava carenze di magistrati sia nel settore civile che in quello penale.

Per ausilio alle cancellerie si è addirittura fatto ricorso a forze di polizia in pensione e i dipendenti sono 11 uomini e 42 donne al 30.6.2021 (80% genere femminile).

I tirocinanti ex art. 73 D.L. 69/2013 svolgono attività preparatorie e successive all'udienza.

Con le forze UpP (24 assegnati 10 al civile e 14 al penale) gli obiettivi sono quelli della riduzione dell'arretrato e della riduzione della *disposition time* per la definizione dei contenziosi.

Maggiori difficoltà sono emerse nel settore penale di assistenza alle udienze. Comunque, positiva è stata la scelta di affidare il deposito atti al gestore TIAP-document@.

### **VII.2.a. Un confronto tra Progetti.**

Le criticità comuni sono carenze di personale, di locali, scarsa durata dell'incarico rispetto alla mole di contenzioso arretrato e anche la lentezza nella digitalizzazione.

### **VII.2.b. Spunti di riflessione: quadro normativo e Progetti a confronto.**

In fase di approfondimento in merito alla coerenza tra quadro normativo predisposto – e per certi versi frastagliato – e il livello di impiego e i risultati dell'UPP, utile sarà recarsi in loco presso i Tribunali che hanno redatto i Progetti.

## **VIII. I principali profili di funzionamento dell'UpP nei Progetti già avviati.**

L'art. 11 del D.L. n. 80/2021<sup>143</sup> prevede il reclutamento di complessive 16.500 unità da assumersi in due scaglioni con contratti di lavoro a tempo determinato della durata massima di due anni e sette mesi per il primo scaglione e due anni per il secondo <<al fine di supportare le linee di progetto ricomprese nel PNRR e in particolare per favorire la piena operatività delle strutture organizzative denominate ufficio per il processo>>.<sup>144</sup>

Le principali attività di suddette unità consistono nello studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, le schede riassuntive del procedimento), nel supporto al giudice nel compimento di attività di facile esecuzione, nella condivisione di riflessioni su eventuali criticità con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento, nell'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, nella ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte, nel supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali e ai processi di digitalizzazione e

---

<sup>143</sup> L'approdo al D.L. n. 80/2021 rappresenta soltanto l'ultimo tassello di un *puzzle* molto complesso che prende le mosse quasi venti anni fa dal parere n. 6 del 7 novembre 2004 del Consiglio consultivo dei giudici europei in materia di assistente giudiziario, per giungere alla prima istituzione in Italia dell'UpP con il D.L. n. 90/2014. Alcune interessanti riflessioni circa l'aspetto storico della normativa in parola possono ricercarsi in G. GILARDI, *Processo e organizzazione. Le riforme possibili per la giustizia civile*, in Quaderni di Questione Giustizia, Milano, 2004 e R. BRACCIALINI, *L'ufficio per il processo e i suoi pilastri*, in Questione Giustizia n. 6-2004.

Mentre, per le prime considerazioni di carattere generale sul rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, vedasi G. MAMMONE, *Il D.L. n. 80 del 2021 e la riforma del lavoro pubblico. Riforma del lavoro pubblico ed accelerazione della giustizia civile e penale. L'ufficio per il processo*, in *Lavoro Diritti Europa*, 1/2022, 6.

<sup>144</sup> Cfr. B. FABBRINI, *L'Ufficio per il Processo*, in M. SCIACCA E ALTRI (a cura di), *La Giustizia in Bilico*, Aracne Editrice, Roma, 2013, e B. FABBRINI, A. COSENTINO, C. CASTELLI, L. MINNITI, *L'ufficio per il processo: un'occasione da cogliere*, in Questione giustizia, 5 luglio 2013, per le iniziali questioni attuative già alla vigilia dell'introduzione nell'ordinamento giudiziario italiano dell'UpP.

innovazione organizzativa dell'ufficio nonché monitoraggio dei risultati nel raccordo con il personale amministrativo.

Tutto ciò con l'obiettivo di supportare le linee di progetto del PNRR che in materia di giustizia l'Italia si è impegnata a conseguire, tra cui la riduzione dell'arretrato civile in misura pari al 90% e dei tempi della giustizia civile del 40% e della giustizia penale del 25% in quattro anni.<sup>145</sup>

In tale contesto, l'art. 12 co. 3 del D.L. n. 80/2021 prevede che *<<all'esito dell'assegnazione degli addetti all'ufficio per il processo di cui al comma 2, il Capo dell'ufficio giudiziario entro il 31 dicembre 2021, di concerto con il dirigente amministrativo, predisporre un progetto organizzativo che preveda l'utilizzo, all'interno delle strutture organizzative denominate ufficio per il processo, degli addetti selezionati in modo da valorizzare il loro apporto all'attività giudiziaria>>*.

I Presidenti della Corte di Appello di Firenze, del Tribunale di Firenze, del Tribunale di Prato e del Tribunale di Pistoia hanno tutti - di concerto con il dirigente amministrativo preposto - predisposto il progetto organizzativo del proprio ufficio giudiziario tra i giorni 17 e 30 dicembre 2021.<sup>146</sup>

Trattandosi di relazioni organizzative redatte in ossequio alle linee guida indicate al punto 5 della circolare prot. n. M\_dg\_DOG.03/11/2021.0228522.U, nominata *“Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Avvio progetto Ufficio per il processo – Informazione e linee guida di primo indirizzo sulle attività organizzative necessarie per l'attuazione”*, del Ministero della Giustizia del 3 novembre 2021,<sup>147</sup> contengono tutte - tra le altre - specifiche sezioni dedicate sia alle azioni di efficientamento individuate al fine di realizzare gli obiettivi (la sesta sezione) sia alle criticità delle azioni stesse rispetto agli obiettivi posti (la settima sezione).

### **VIII.1. Il confronto in senso *orizzontale* degli obiettivi utili alle azioni di efficientamento nei Progetti organizzativi redatti dai capi degli Uffici giudiziari.**

Quanto alle azioni di efficientamento, i quattro Presidenti impiegano metodologie espositive assai differenti passando da una mera elencazione di punti focali delle azioni stesse ad una vera e propria ricognizione generale dello stato organizzativo dell'ufficio in relazione alle potenzialità raggiungibili (in termine di risultati) per il tramite delle assegnazioni degli addetti UpP.

---

<sup>145</sup> Il tema dell'impiego delle risorse derivanti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza allo scopo di dare definitiva attuazione all'UpP, che fino ad oggi è rimasto parzialmente inattuato, ricorre frequentemente negli scritti dottrinali recenti; come, ad esempio, in M. G. CIVININI, *Il “nuovo ufficio per il processo” tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Questione giustizia*, 31/12/2021, in cui traspare evidentemente una certa sensibilità del personale di magistratura, tra cui vi rientra peraltro l'autrice, al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi posti dalla Commissione europea.

<sup>146</sup> V. R. L. LUONGO, *Le funzioni degli addetti all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, *Judicium* 15 marzo 2022, sul fatto che i progetti organizzativi elaborati dai tribunali e dalle corti d'appello non tengano conto delle funzioni da attribuire ai componenti dell'ufficio del processo indicate dall'art. 1, comma 18, lett. b) della legge 26 novembre 2021, n. 206. Infatti, la c.d. riforma *Cartabia* replica alcune funzioni già attribuite dal D.L. n. 80/2021 *<<mentre altre risultano del tutto nuove e altre ancora sembra ampliare o, all'opposto, restringere le funzioni indicate nel D.L. 80/2021>>*, come la funzione di selezione dei presupposti di mediabilità della lite, in relazione alla quale – per la verità – gli uffici giudiziari partecipanti sono già in fase molto avanzata grazie ai progetti condivisi negli anni scorsi con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Firenze.

<sup>147</sup> Il Ministero della Giustizia con la circolare in parola si pone l'obiettivo di dotare gli uffici giudiziari di appositi documenti di natura programmatica volti prioritariamente a veicolare l'ottimizzazione e il miglioramento della gestione delle risorse assegnate con il precipuo scopo di inserirle negli uffici per il processo, quali strutture di sostegno all'attività del magistrato, *<<in modo tale da innescare un decisivo incremento di quantità e qualità del lavoro, con speciale riguardo a quelle che saranno individuate quali zone di maggiore criticità del singolo ufficio giudiziario>>*.

Il Presidente della Corte di Appello di Firenze individua almeno sei azioni di efficientamento attuabili nei termini previsti dal piano, tra cui certamente vi rientra l'analisi di un piano di smaltimento dell'arretrato, oltre alla predisposizione del piano di accoglienza degli addetti all'UpP (e quindi anche la ricognizione degli spazi nonché la verifica dei punti rete), previa altresì verifica del loro fabbisogno formativo, salvo successivamente programmare l'adozione di appositi ordini di servizio per l'assegnazione dei compiti specifici anche grazie all'avvio di interlocuzioni con le figure coinvolte nell'obiettivo.

Il progetto individua azioni di carattere preliminare all'avvio dello stesso, non considerando le azioni di carattere strutturale, per un arco temporale dunque limitato (con orizzonte massimo all'anno 2024).

Il progetto relativo al Tribunale di Firenze suddivide le azioni specifiche da intraprendere, distinguendo quelle di carattere preliminare e le altre di carattere strutturale (o a regime); includendo tra le prime – alla stregua di quanto esposto dal Presidente della Corte di Appello di Firenze – quelle volte all'individuazione degli spazi all'interno del Palazzo di Giustizia con riorganizzazione logistica dei servizi e delle sezioni, alla redazione di un piano di accoglienza dei funzionari, nonché all'individuazione e analisi dei fabbisogni formativi e all'organizzazione della rete.

È presente nei quattro progetti la necessità di accelerare in una prima fase l'attività di analisi e categorizzazione delle cause e dei procedimenti strumentali alla redazione di un piano di smaltimento dell'arretrato e delle pendenze; ritenuto da tutti essere l'obiettivo primario del piano.

La Presidente del Tribunale di Firenze evidenzia anche le criticità che possano frapporsi ad una efficiente esecuzione del piano per il raggiungimento degli obiettivi programmati. In particolare, la medesima ritiene che alcune caratteristiche strutturali dell'ordinamento giudiziario italiano siano di effettivo ostacolo: certamente l'insufficienza e comunque la scopertura degli organici dei magistrati togati e onorari addetti al Tribunale di Firenze è vista come tale dato che <<l'attività riservata al giudice non è in alcun modo sostituibile con quella dei funzionari attesi>>. Anche l'elevato *turn over* del personale di magistratura e le continue applicazioni passive di magistrati a vantaggio di altri uffici contribuiscono tuttavia a inficiare il piano. Stessa analisi vale per il personale amministrativo.

Anche il progetto organizzativo del Tribunale di Pistoia contiene una sezione dedicata alle azioni di efficientamento molto articolata e puntuale, nella quale - oltre ad essere individuate le azioni preliminari al punto 6.2 per una corretta operatività concreta degli addetti UpP - è messa in rilievo anche l'esigenza di fornire agli stessi una specifica formazione (oltre quella garantita dal Ministero della Giustizia) con riferimenti ai compiti delineati. Il modulo organizzativo prevede l'assegnazione in via prevalente degli addetti UpP alle sezioni già esistenti con lo scopo di affiancamento ai magistrati, oltre all'istituzione di servizi trasversali funzionali a ciascuna sezione con assegnazione degli addetti UpP in via residuale e sussidiaria in coordinamento con il personale di cancelleria per il potenziamento di quei servizi amministrativi – come l'ufficio sentenze e copie – che subiranno un congestionamento per gli effetti del piano PNRR.<sup>148</sup>

Si tratta, in particolare, di tre servizi trasversali di particolare importanza al fine del raggiungimento degli obiettivi in quanto concernenti: il monitoraggio statistico relativo alle situazioni patologiche di lavorazione fascicoli, quello di accompagnamento alla digitalizzazione dell'ufficio e all'innovazione per ciascuna sezione del Tribunale e, infine, quello di supporto della sezione o dell'ufficio alla raccolta degli indirizzi giurisprudenziali e di avvio della costruzione della banca dati di merito per ciascuna sezione.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> In altri termini, il Presidente del Tribunale di Pistoia dichiara di voler attuare le azioni per il tramite di moduli organizzativi anche trasversali, ovvero - oltre ad assegnare i funzionari UpP alle sezioni civile e penali con finalità di affiancamento dei giudici (affiancamento in staff) e al rafforzamento di alcuni servizi amministrativi già esistenti - prevede l'istituzione di servizi funzionali a ciascuna sezione con assegnazione degli addetti UpP in via residuale e sussidiaria a tali servizi in coordinamento con il personale di cancelleria da assegnare congiuntamente (punto 6.3.2).

<sup>149</sup> Vi è chi come M. CICCARELLI, *Le banche dati di giurisprudenza e l'ufficio per il processo*, in *Questione giustizia*, 08 marzo 2022, che interrogandosi sulla funzione che devono assolvere queste banche dati e sul perché, in un contesto in cui già esistono numerose raccolte di giurisprudenza, realizzate professionalmente e disponibili a tutti i magistrati, la creazione di banche dati di giurisprudenza è indicata come necessario

## VIII.2. Le relative criticità attuative.

Il profilo oggettivamente più delicato di tutti i piani riguarda la sezione settima dedicata alle criticità riscontrate nei singoli uffici rispetto al raggiungimento degli obiettivi.

Più o meno celatamente tutti i Presidenti condividono l'idea che il Presidente della Corte di Appello di Firenze ha espressamente lasciato nelle premesse della sezione, per cui *“la realizzazione degli obiettivi fissati dalla normativa europea al nostro Paese – e che sono alla base della introduzione su vasta scala dell'Ufficio per il processo – costituisce, all'evidenza, una autentica “scommessa” sul futuro, la cui buona riuscita dipende soltanto in minima parte dall'impegno di magistrati e personale amministrativo”*.

In sostanza, tutti rappresentano che lo stato in cui attualmente versa la giustizia in Italia non è tale da considerare ragionevole il raggiungimento degli obiettivi posti con il PNRR, anche in ragione della delicatezza che riveste la tematica della precipua ripartizione dei compiti e delle responsabilità tra addetti UpP e magistrati nell'ottica della compatibilità costituzionale dell'istituto medesimo.<sup>150</sup>

Il Presidente del Tribunale di Prato segnala a tale proposito come l'inesperienza degli addetti potrebbe in effetti pregiudicare l'avvio. Fase, questa, che appare critica anche per la Presidente del Tribunale di Firenze e per quello di Pistoia che sottolineano come la perdurante pandemia da Covid-19 stia ancora oggi determinando interruzioni, sospensioni dell'attività a causa dell'obbligato ricorso a rinvii di udienza in caso di impedimento del giudice o delle parti o dei propri difensori.

La relazione offerta dalla Presidente del Tribunale di Firenze nella sezione settima consente di analizzare approfonditamente le principali carenze individuate dalla documentazione programmatica rispetto agli obiettivi posti dalla normativa superiore e che di seguito sono oggetto di specifica analisi.

### VIII.2.a. La carenza degli organici e l'elevato *turn over* dei magistrati e del personale amministrativo.

La prima carenza è certamente rappresentata dalla scopertura degli organici sia dei magistrati sia del personale amministrativo, oltre all'elevato *turn over* tipico dei magistrati togati. A cui si deve aggiungere il fatto che l'intero ordinamento giudiziario italiano, composto da personale di magistratura e quello amministrativo a supporto, è strutturalmente caratterizzato da un sottodimensionamento di organico rispetto la qualità e la quantità del contenzioso.

Alcuni Uffici giudiziari, come quello del Tribunale di Firenze, sono altresì affetti da un grave fenomeno di applicazioni passive sia di magistrati sia del personale amministrativo (tramite distacco) a vantaggio di altri uffici. Specie quello del personale amministrativo comporta una duplice danno al Tribunale, *«che non solo non può avvalersi del proprio personale, ma che neppure può richiedere la copertura dei posti, risultando gli stessi non vacanti»*.<sup>151</sup>

---

strumento di efficienza dei nostri uffici giudiziari, crede che *«le banche dati di giurisprudenza costituiscono un pilastro fondamentale della nuova struttura, non un suo orpello formale e meramente “decorativo”. Devono allora, come le strutture portanti di un edificio, essere pensate in termini coerenti con le funzioni che a quell'edificio sono state affidate. Organizzazione, formazione, dialogo mi sembrano le ragioni d'essere degli uffici per il processo e, dunque, i riferimenti per una seria progettazione delle banche dati. Progettare oggi le banche dati con questa visione permetterà a questo pilastro di restare saldo domani e di supportare la giurisdizione anche quando altre parti dell'UPP, più strettamente legate all'apporto del personale assunto a tempo determinato, dovessero essere modificate o ridimensionate»*.

<sup>150</sup> Cfr., ex multis, M.F. GHIRGA, *L'ufficio del processo: una sfida*, in Riv. dir. proc., 2022, 1, 196, a cui *«pare necessaria una riflessione attenta su come quei principi costituzionali, che abbiamo fino ad ora applicato al magistrato, possano ora declinarsi con riferimento ad una struttura complessa di soggetti, di diverse provenienze e competenze»*, nella misura in cui pone particolare attenzione anche al tema della ripartizione della responsabilità tra le varie figure coinvolte.

<sup>151</sup> Cfr. Progetto Ufficio per il Processo presso il Tribunale di Firenze Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza (PNRR), 30 dicembre 2021, cit., 56.

Quanto al *turn over* dei magistrati, si registra un ricambio non sincronizzato tra entrate ed uscite che crea un prolungato vuoto di organico nonché una vistosa disparità nella qualità e nella quantità del lavoro tra sezione e sezione, così vanificando l'attuazione dei programmi di buona gestione poiché sottoposti a continui aggiustamenti.

Il subentro non contestuale di magistrato in magistrato comporta talvolta anche la perdita di conoscenza della causa; il che costituisce elemento di rallentamento con evidente impatto sull'elaborazione programmatica dei piani sull'abbattimento dell'arretrato.

#### **VIII.2.b. La durata a termine dei contratti di lavoro e l'esigenza di adeguata formazione.**

La durata a termine dei contratti di lavoro degli addetti è percepita da tutti i capi degli Uffici giudiziari partecipati come elemento ostativo alle esigenze di formazione degli stessi. E, comunque, non è ancora così chiara la collocazione organizzativa degli stessi addetti UpP rispetto alle altre figure affini come il magistrato onorario, fortemente avversato dalla normativa comunitaria, e il tirocinante ex art. 73 D.L. 69/2013.<sup>152</sup>

A ciò so deve aggiungere la durata a termine dei contratti di lavoro degli addetti agli UpP e, ben più grave, una riscontrata resistenza culturale di alcuni magistrati a mutare le modalità di lavoro a cui sono abituati da molto tempo e comunque una generale diffidenza del personale amministrativo esistente a causa di potenziale sovrapposibilità di mansioni che può contribuire a creare una certa pregiudiziale ostilità nell'ambiente di lavoro.

A prescindere dalle criticità specifiche del settore civile e penale (che saranno analizzate ai successivi paragrafi), l'interrogativo posto da tutti i Presidenti riguarda il grado di "scolarizzazione", ovvero il livello professionale degli addetti all'UpP che, allo stato, non pare tale da consentire una piena utilizzazione dei medesimi fin da subito al massimo delle loro potenzialità. Avendo tale incognita riflessi sul successivo intervento organizzativo specifico, da attuarsi attraverso la predisposizione di articolati ordini di servizio, attualmente in fase di predisposizione.<sup>153</sup>

#### **VIII.2.c. La resistenza culturale tradotta in diffidenza del personale già esistente.**

Come anticipato, anche la resistenza culturale di una parte del personale di magistratura a mutare le modalità di lavoro a cui si sono abituati da sempre incide negativamente sul rischio

---

<sup>152</sup> Per una più ampia disamina del dibattito, ancora in corso, in ordine alla figura dell'addetto per l'UpP tra il magistrato onorario e il tirocinante ex art. 73 D.L. 69/2013, invito alla lettura di E. AGHINA, *L'utilizzazione dei giudici onorari in tribunale secondo la riforma*, in *Giustizia Insieme*, 11 giugno 2017 e M. CICCARELLI, *I nuovi giudici onorari e l'organizzazione degli uffici per il processo*, in *Questione giustizia*, 2016, fasc. 3, 161 che bene esemplificano le istanze della Commissione europea a fare ricorso in meno possibile alla magistratura onoraria. Mentre, V. M. CICCARELLI, *Tirocini formativi e upp: un'occasione da non perdere*, in *Questione giustizia*, 15 luglio 2014 e F. MACHINA GRIFEO, *Ufficio del processo in continuità con i tirocini formativi ex articolo 73 del D.L. 69/2013*, *Il sole 24 ore*, 20 gennaio 2022, per il rapporto di continuità tra il tirocinio formativo e la funzione UpP all'interno degli uffici giudiziari.

<sup>153</sup> Il Ministero della Giustizia sta assicurando attività di formazione all'ingresso e in corso di servizio alla stregua di quanto dichiarato al punto 6 della circolare del 3 novembre 2021, <<quale incumbente di stretta pertinenza di questa Amministrazione, senza oneri pedagogici a carico del personale magistratuale (o amministrativo di ruolo) che non derivino fisiologicamente dalle necessità del lavoro di équipe>>.

Oltre alla formazione di ingresso generica, relativa all'utilizzo degli strumenti informatici e attualmente in corso, saranno pianificate 90.000 ore di didattica (giudiziaria, manageriale-gestionale, tecnica, informatica) nel corso dello svolgimento del rapporto lavorativo da parte dell'Ufficio Formazione della Direzione generale del personale e delle Scuole di formazione centrale e sul territorio, con l'ausilio dei referenti distrettuali, anche tramite attività di partenariato con la Scuola Superiore della Magistratura e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, nonché collaborazioni con altri soggetti istituzionali o privati.

di aumento della tendenza a sottoutilizzare le nuove risorse o a considerarle erroneamente al pari dei tirocinanti ex art. 73 D.L. 69/2013.<sup>154</sup>

È stata percepita anche un'elevata diffidenza manifestata dal personale amministrativo già esistente nell'Ufficio rispetto ai funzionari UpP che, dato il loro elevato inquadramento contrattuale nonostante siano privi di esperienza specifica all'interno degli uffici giudiziari, saranno sovraordinati rispetto alla maggioranza del personale presente; questo fatto potrebbe creare una certa pregiudiziale ostilità nell'ambiente di lavoro.

#### **VIII.2.d. L'obiettivo dello smaltimento dell'arretrato anche tramite il dialogo con le Procure della Repubblica e i Consigli dell'Ordine degli Avvocati.**

Le principali azioni individuate dal Presidente del Tribunale di Prato riguardano certamente lo smaltimento dell'arretrato, percepito come *vulnus* da colmare. Tuttavia, a differenza degli altri suoi Colleghi, dà atto di aver instaurato un dialogo sia con la Procura della Repubblica sia con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Prato<sup>155</sup>. Con la prima, al fine di digitalizzare e mantenere corretto l'aggiornamento del SICP per i fascicoli relativi ad impugnazioni; mentre, assieme al Consiglio dell'Ordine è stato predisposto un protocollo per lo smaltimento dell'arretrato delle spese di giustizia.

Contestualmente all'assunzione degli addetti UpP, lo stesso Tribunale ha anche inserito in cancelleria quattro unità provenienti dalle due società che curano la pubblicità legale poiché al Tribunale di Prato le esecuzioni e i fallimenti rappresentano il comparto con maggiore arretrato ultradecennale dell'ufficio.

Infine, sempre il Presidente del Tribunale di Prato propone l'adozione di nuove metodologie di lavoro nell'ambito del rito monocratico da concordarsi con la Procura della Repubblica per il penale e con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati per il civile allo scopo di conseguire gli obiettivi programmati, anticipando nei fatti gli effetti che saranno propri della riforma del precesso civile, attualmente in fase di decretazione.

Quanto alle criticità, stringatamente lo stesso teme che l'inesperienza dei funzionali possa comprometterne il funzionamento, almeno in fase di avviamento. In ogni caso, rappresenta atto che al dicembre 2021 non era stato ancora completato il progetto esecutivo di redistribuzione degli spazi ad oggi auspicabilmente concluso.

#### **VIII.2.e. L'incertezza del rito nelle more della riforma del processo civile.**

Soprattutto il Presidente del Tribunale di Prato percepisce l'assoluta incertezza sulle modalità di celebrazione dei procedimenti per l'immediato futuro (cartolari o in presenza), a cui si aggiunge anche l'incertezza normativa, legata ancora all'emergenza pandemica, che produce di fatto l'impossibilità di qualsivoglia utile programmazione.<sup>156</sup>

L'adozione di nuove metodologie di lavoro, associate a rinnovati prospetti organizzativi dei ruoli di udienza perseguibili a mezzo di convenzioni con gli Ordini degli avvocati e le Procure

---

<sup>154</sup> Questo aspetto lo trovo francamente poco analizzato sia in dottrina sia nei documenti di natura regolamentare e programmatica. Soltanto il Presidente del Tribunale di Prato lo pone come plusvalore ottenibile da un'azione di concerto con tutti gli attori del sistema giustizia.

<sup>155</sup> Cfr. L. D'ADDARIO, *Ufficio per il processo e ufficio di collaborazione del procuratore della Repubblica*, in A. IACOBONI, G. GRASSO E M. CONVERSO (a cura di), *Codice dell'ordinamento giudiziario*, Piacenza, 2020, 437, uno dei pochi scritti ad oggi rinvenuti sul tema del rapporto tra l'UpP e la magistratura inquirente, esclusa dal raggio di azione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

<sup>156</sup> È infatti in corso una profonda riflessione in ordine all'introduzione della possibilità che il giudice disponga che l'udienza si svolga in remoto (se le parti non si oppongono e non sia necessaria la presenza di soggetti diversi dal p.m. difensore e ausiliari del giudice) o che l'udienza sia sostituita dal deposito di note scritte (salvo opposizione delle parti) anche nel caso di udienza per il giuramento del CTU (con la previsione del deposito di una dichiarazione sottoscritta).

della Repubblica, necessita altresì il coordinamento anche con i principi dettati dal D.D.L. 21 settembre 2021 e dalla L. 26 novembre 2021, n. 206 in tema di riforma del processo civile.<sup>157</sup>

Tale riforma si innesta in una complessa stratificazione legislativa e punta a valorizzare l'udienza di trattazione di comparizione delle parti e di trattazione della causa con anticipazione delle memorie ex art. 183, co. 6, i cui termini dovrebbero permettere la celere trattazione del processo garantendo in ogni caso il principio del contraddittorio e il più ampio esercizio del diritto di difesa poiché l'attuale schema processuale disincentiva le parti ad una effettiva ed informata partecipazione all'udienza ed il giudice ad un attento studio preliminare dei fascicoli.

La riforma impone altresì uno studio attento del fascicolo prima dell'udienza anche, e non solo, per un più efficace tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 185 c.p.c., il che dovrebbe essere accompagnato dalla previsione dell'obbligo di comparizione personale delle parti sulla falsariga dell'art. 420 c.p.c.<sup>158</sup>

Al fine del contenimento dei tempi "morti" del processo sarebbe auspicabile anche l'adeguamento della disciplina della chiamata in causa del terzo e dell'intervento volontario (artt. 105, 267 – 272 c.p.c.) sia in ordine ai termini a comparire sia ai contenuti degli atti stessi, nonché la valorizzazione del calendario del processo (art. 81 bis disp. att. c.p.c.), almeno dopo che il giudice abbia provveduto sulle richieste istruttorie.<sup>159</sup>

Allo stesso fine potrebbe giovare anche la previsione di tempi più stretti per l'assunzione delle prove testimoniali e il potenziamento del modello decisorio di cui all'art. 281 sexies c.p.c. con deposito della sentenza entro trenta giorni, così da garantire l'anticipazione delle conclusionali e delle repliche prima dell'udienza di rimessione della causa in decisione, salvo rinuncia delle parti, quando il giudice non procede a norma dell'art. 281 sexies c.p.c.; ovvero, agevolare l'impiego del rito ex art. 702 bis c.p.c. per le cause meno complesse.<sup>160</sup>

Sempre sul solco delle ADR, la riforma prevede all'art. 1, co. 4, lett. c) l'estensione del ricorso obbligatorio alla mediazione in via preventiva in materia di contratti di associazione in partecipazione, di consorzio, di franchising, di opera, di rete, di somministrazione, di società di persone e di subfornitura nonché la valorizzazione della mediazione demandata dal giudice, art. 5, comma 2, d.lgs. n. 28/2010, da attuarsi con monitoraggio e tracciabilità dei procedimenti. Prevede, inoltre, l'ulteriore estensione della negoziazione assistita alle controversie di lavoro e a quelle in materia di separazione dei coniugi anche con questioni relative all'affidamento e al mantenimento di figli naturali, al mantenimento di figli maggiorenni non economicamente autosufficienti e agli obblighi alimentari.<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> Cfr. G. MAMMONE, *op. cit.*, sugli effetti che le novità processuali che saranno introdotte grazie alla conversione della legge delega 26 novembre 2021 n. 206 (efficienza del processo civile) e della legge delega 27 settembre 2021 n. 134 (efficienza del processo penale) avranno sull'Ufficio per il processo.

<sup>158</sup> Cfr. 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 *Questione giustizia*, 17 novembre 2021, che tocca il dolente tasto per il quale nel settore giustizia l'efficienza non deve andare in contrasto mai con le esigenze di effettività della tutela poiché << come ricordava Carnelutti, «lo slogan della giustizia rapida e sicura, che va per le bocche dei politici inesperti, contiene, purtroppo, una contraddizione in adiecto: se la giustizia è sicura non è rapida, se è rapida non è sicura»>>.

<sup>159</sup> Altra previsione in questo senso potrebbe essere quella di estendere l'applicabilità della procedura di convalida, di licenza per scadenza del contratto e di sfratto per morosità ai contratti di comodato di beni immobili e di affitto d'azienda.

<sup>160</sup> Cfr. C. CONSOLO, *Pro futuro. Considerazioni sui problemi della riforma del processo civile (titolata Franz Klein, 1891). Un mero flash qui e ora ad instar sulla tormentata fase introduttiva*, in *Politica del diritto*, 4, 2021, 551.

<sup>161</sup> Da un punto di vista meramente operativo l'incentivo è dato dalla possibilità che le procedure di mediazione e negoziazione assistita avvengano con modalità telematiche, su richiesta delle parti, e dalla previsione del patrocinio a spese dello Stato sia per i compensi degli avvocati sia per le spese di avvio della procedura.

## **IX. La *compliance* dei Progetti agli obiettivi contenuti nel Parere n. 6 del 24.11.2004 e nel Parere n. 22 del 7.11.2019 redatti dal Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE).**

### **IX.1. Il parere n. 22/2019 del Consiglio consultivo dei giudici europei, “Il ruolo degli assistenti giudiziari”.**

Preliminarmente occorre dare conto del parere n. 22/2019 del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (c.d. CCJE)<sup>162</sup>, con il quale saranno poi confrontati i Progetti organizzativi adottati in attuazione dell’art. 12, co. 3, del D.L. n. 80 del 2021, conv. in l. n. 108 del 2021 e di cui si è già dato atto.

Il parere offre, innanzitutto, una definizione di assistenti giudiziari (parr. 4 ss.) e si afferma essere tali coloro che, indipendentemente dalla denominazione adottata nei diversi Paesi aderenti alla Convenzione<sup>163</sup>, hanno una formazione legale e coadiuvano giudici o collegi di giudici nell’esercizio della funzione decisionale, svolgendo un’ampia serie di compiti, ad esempio la ricerca, la predisposizione di appunti su questioni giuridiche o la redazione di bozze di provvedimenti, per tali caratteri tra l’altro distinguendosi dagli assistenti amministrativi.

Il parere non riguarda invece il supporto fornito dai laureandi in giurisprudenza, dagli assistenti amministrativi e da altre tipologie di funzionari giudiziari, anche se si ammette la possibilità che possano svolgere funzioni almeno in parte sovrapponibili a quelle attribuite assistenti giudiziari.

In secondo luogo, quanto alle finalità dell’impiego degli assistenti giudiziari (parr. 11 ss.), si chiarisce che l’obiettivo principale dovrebbe essere il miglioramento della qualità dei provvedimenti giudiziari, con la precisazione che la nomina di giudici qualificati e l’opportunità di una formazione adeguata per i giudici non dovrebbero essere mai trascurati a favore di incarichi da assegnare ad assistenti giudiziari.

Inoltre gli assistenti giudiziari potrebbero contribuire alla definizione dei procedimenti in modo tempestivo ed efficiente anche sotto il profilo dei costi. Con particolare riferimento alla tempestività, gli assistenti potrebbero infatti sollevare i giudici da compiti non giudiziari e in questo modo favorire anche la riduzione dell’arretrato.

L’impiego di assistenti giudiziari potrebbe però avere finalità formative dei giovani che intendono percorrere la carriera di avvocato o di giudice, fermo restando che il perseguimento di tali finalità potrebbe porsi in contrasto con l’esigenza di celerità ed efficienza (par. 12).

Si precisa, di seguito, che spetta agli Stati membri garantire la messa a disposizione di risorse adeguate, fermo restando che questi ultimi non dovrebbero mai sostituire l’assunzione di un numero adeguato di giudici, sul presupposto che soltanto questi ultimi possano garantire una giustizia, non soltanto rapida, ma anche rispettosa delle garanzie di indipendenza e imparzialità, in ossequio tra l’altro al disposto dell’art. 6 CEDU<sup>164</sup>.

È quindi evidente, prosegue il parere, che il giudice non possa obliterare tali fondamentali requisiti “distaccandosi” dal fascicolo, dovendo al contrario avere una perfetta conoscenza del

---

<sup>162</sup> Ricordiamo che tale documento tiene conto dei precedenti pareri del CCJE ed in particolare dei pareri n. 21 del 2018, n. 18 del 2015, n. 17 del 2014, n. 15 del 2012, n. 14 del 2011, n. 11 del 2008, n. 9 del 2006, n. 7 del 2005, n. 4 del 2003, n. 3 del 2002, n. 2 del 2001 e n. 1 del 2001, oltre che della Carta europea sullo Statuto dei giudici dell’Associazione internazionale dei giudici (1998) e dei rapporti della Commissione europea per l’efficacia della giustizia, consultati ai fini della redazione del presente documento. In dottrina si veda G. Grasso, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l’attuazione dell’ufficio per il processo*, in *La magistratura*, 2022, I, 61 ss.

<sup>163</sup> Per l’evoluzione storica della figura dei funzionari nel nostro Paese si veda la risposta fornita dall’Italia ai quesiti posti a base della Raccomandazione 2019 CCJE. Per una rappresentazione dello stato dell’arte si veda invece la circolare PNRR del Ministero della giustizia M\_dg\_DOG.03/11/2021.0228522.U, che sarà richiamata anche in seguito.

<sup>164</sup> A proposito delle misure procedurali necessarie per implementare l’art. 6 CEDU si vedano innanzitutto i principi elaborati dalla Raccomandazione 84 n. 5 della Commissione dei Ministri degli Stati membri; si veda anche la Magna Carta dei Giudici elaborata dal Consiglio consultivo dei giudici nel 2010, ad es. par. 7.

diritto e dei fatti e sorvegliare l'operato degli assistenti, in modo tale che le decisioni restino pienamente le loro decisioni (parr. 18-19).

Quanto, poi, alle prestazioni di cui possono essere investiti gli assistenti giudiziari, ribadito che i giudici dovrebbero sempre controllare l'operato degli assistenti ai fini dell'art. 6 CEDU, dalle esperienze nazionali emerge che normalmente, con riferimento al processo decisionale, gli assistenti si occupano di (parr. 23 ss.):

a) organizzare i documenti e ricercare i fatti, ma si precisa che la determinazione dei fatti e la loro valutazione dovrebbero poi spettare soltanto al giudice;

b) redigere decisioni o note contenenti una proposta di decisione, anche se contemporaneamente si avverte del rischio che i loro suggerimenti orientino in tal modo il ragionamento/pensiero dei giudici (c.d. effetto di ancoraggio);

c) lavorare in modo indipendente sugli affari, ad esempio decidendo questioni procedurali quali la nomina di un esperto o la decisione sulle spese ed in alcuni Stati membri anche tenendo udienza e lavorando sui casi minori (e non sempre la decisione deve essere approvata dal giudice). Ancora una volta si osserva che gli assistenti giudiziari dovrebbero essere strettamente supervisionati;

d) contribuire al lavoro di selezione degli affari da sottoporre al giudizio in appello oppure al controllo di costituzionalità: a tal proposito si avverte che gli Stati membri devono essere consapevoli che gli assistenti rischiano di influenzare la scelta degli affari.

Inoltre i compiti attribuiti generalmente agli assistenti giudiziari al di fuori del processo decisionale sono i seguenti (parr. 29 ss.):

a) ricerca giuridica e, in particolare, ricerca giurisprudenziale;

b) stesura del verbale di udienza;

c) preparazione delle decisioni per la pubblicazione;

d) preparazione delle informazioni per i media;

e) compiti amministrativi, quali la stesura di protocolli ufficiali delle udienze, l'organizzazione dei fascicoli, la corrispondenza con le parti, la preparazione di copie ufficiali delle decisioni e la raccolta di dati statistici.

Da ultimo - e in senso trasversale, cioè anche con riguardo al contributo al processo decisionale, - il parere suggerisce l'emanazione di regolamenti o linee guida per delimitare i compiti delegabili agli assistenti giudiziari in un'ottica di trasparenza e delimitazione certa delle responsabilità (par. 34)<sup>165</sup>.

Si approfondisce a questo punto il profilo del rapporto giudici e assistenti (parr. 35 ss.) e si sottolinea ulteriormente la necessità di rispettare le garanzie di indipendenza e imparzialità, che allo stato sono proprie soltanto dei primi, ai sensi dell'art. 6 CEDU.

Ne consegue che i giudici devono avere e conservare un ruolo di leadership, che, soprattutto quando l'impiego dell'assistente ha uno scopo formativo, comporta il proprio dovere di fornire istruzioni chiare, fornire feedback (anche per favorire la crescita dell'assistente) e stabilire i compiti delegabili. A tale riguardo i giudici dovrebbero ricevere apposita formazione.

Entrambe le parti dovrebbero cooperare per creare fiducia e rispetto reciproco ed inoltre dovrebbero impegnarsi in scambi reciprocamente vantaggiosi.

Il rapporto di lavoro dovrebbe essere appositamente regolato, anche attraverso linee guida o codici di condotta.

Rileva poi lo spazio riservato allo status degli assistenti giudiziari (parr. 41 ss.).

Le informazioni fornite dagli Stati membri rilevano innanzitutto che gli assistenti giudiziari lavorano in tutti i tribunali e per tutti i gradi di giudizio.

Quanto al processo di selezione interessa in particolare sottolineare (parr. 42 ss.) la necessità di provvedere affinché sia garantita l'indipendenza esterna degli assistenti (in particolare la procedura di selezione dovrebbe essere gestita dal potere giudiziario), ma anche interna, cioè dalle misure adottate all'interno della stessa magistratura.

---

<sup>165</sup> È utile ricordare fin d'ora che l'allegato II del D.L. n. 80 del 2021, conv. in l. n. 108 del 2021, ha individuato le mansioni dell'addetto all'ufficio per il processo.

Gli assistenti possono essere o meno dipendenti pubblici e possono svolgere le loro funzioni anche in modo permanente (parr. 45 ss.). Però l'impiego non dovrebbe durare a lungo se il suo scopo è formativo.

In ogni caso, quando gli Stati membri ricorrono ad un impiego a lungo termine, devono essere consapevoli della propria responsabilità e garantire loro opportunità di formazione e/o ruoli avanzati.

Il rischio di un impiego di lunga durata è quello che gli assistenti divengano molto esperti e acquisiscano troppa influenza nel processo decisionale, con conseguente potenziale frizione con l'art. 6 CEDU già più volte richiamato (par. 46).

Potrebbe inoltre essere possibile promuovere gli assistenti a ruoli più elevati dell'amministrazione giudiziaria o promuoverli ai tribunali superiori.

Inoltre, se il sistema lo consente, gli assistenti dovrebbero essere incoraggiati e sostenuti nel loro cammino verso la nomina a giudici.

L'operato degli assistenti dovrebbe poi essere valutato (par. 50) - secondo criteri obiettivi e tenendo conto della competenza giuridica, dell'integrità, della motivazione e dell'efficienza dell'assistente - dal giudice o dai giudici con cui hanno lavorato.

Inoltre gli assistenti giudiziari dovrebbero essere formati, se esistente dall'organo che provvede alla formazione dei giudici, specialmente nel caso in cui gli assistenti abbiano intenzione di diventare giudici (par. 51).

Quanto ai modelli organizzativi, si dà atto dell'esistenza, nei diversi Paesi membri, di tre modelli organizzativi (parr. 52 s.): gli assistenti possono infatti lavorare con un giudice, con un collegio, oppure lavorare in squadra (eventualmente per materie specifiche) al servizio di giudici diversi. Nel parere si osserva che, in ragione del rapporto fiduciario che si instaura, il giudice dovrebbe avere la possibilità di esprimere la propria opinione.

Inoltre i giudici non dovrebbero essere assistiti da un numero elevato di assistenti, per potere verificare accuratamente l'operato di ciascuno di essi.

Sotto il profilo delle regole comportamentali da seguire (parr. 55 ss.), gli assistenti devono poter rilevare qualsiasi profilo di conflitto d'interesse ovvero dovrebbero poter essere ruscasi.

Inoltre gli assistenti devono assicurare la riservatezza delle informazioni.

La regolamentazione delle loro funzioni, dei loro diritti e dei loro status deve impedire che elementi esterni o interni all'apparato giudiziario abusino del loro duplice ruolo per compromettere l'indipendenza dei giudici. Si raccomanda, in proposito, l'elaborazione di norme di condotta etica e professionale.

Volendo riassumere quanto sopra, emerge in primo luogo che gli obiettivi dell'impiego degli assistenti giudiziari dovrebbero essere quelli dello smaltimento dell'arretrato, della celerità dei giudizi e dell'incremento della qualità.

Emerge inoltre la costante preoccupazione del Consiglio a che siano rispettate le garanzie di indipendenza e di imparzialità dei giudici scolpite nell'art. 6 della CEDU.

Tali garanzie impongono al giudice, innanzitutto, di non "prendere le distanze" dal fascicolo, sia sotto il profilo della conoscenza del fatto, sia sotto il profilo del diritto applicabile.

L'assistente, dunque, potrebbe organizzare i documenti e ricercare i fatti, elaborare bozze di provvedimenti, ecc., ma tutto ciò dovrebbe sempre avvenire sotto la supervisione del magistrato.

A tale scopo si suggerisce anche di introdurre appositi regolamenti e linee guida.

Inoltre dovrebbe essere regolato, con appositi regolamenti o codici di condotta, il rapporto magistrato-assistente, in modo tale che siano chiari i ruoli e i compiti di entrambi. Anche il giudice dovrebbe ricevere formazione in proposito.

È poi rilevante la preoccupazione del Consiglio verso il percorso professionale degli assistenti giudiziari, che potrebbe avere ricadute anche sulla loro efficienza: ad esempio, ove possibile, il loro impiego dovrebbe essere considerato per l'accesso alla magistratura o ad altri fini.

Si osserva, infine, che l'impiego degli assistenti giudiziari produrrà buoni frutti se il singolo giudice non sarà affiancato da un numero elevato di assistenti e se agli assistenti giudiziari saranno rese applicabili le norme sui conflitti d'interesse.

Procedendo in modo analitico, il Consiglio individua 12 conclusioni/linee guida, riportate di seguito e con le quali saranno confrontati i Progetti organizzativi delle Corti locali:

*“1. Il processo decisionale rappresenta il fulcro delle funzioni dei giudici in tutti i sistemi giudiziari (§18). Gli assistenti giudiziari devono fornire supporto ai giudici nel loro ruolo, non sostituirli (§19). Pertanto, dovrebbero essere nominati giudici in numero sufficiente anziché fare ricorso agli assistenti giudiziari (§14).*

*2. Assistenti giudiziari competenti possono fornire un valido sostegno ai giudici e in questo modo possono aiutare a migliorare il lavoro dell’ufficio a tutti i livelli (§§11 e 15). In particolare, gli assistenti giudiziari possono essere uno strumento importante per migliorare l’efficienza dei tribunali (§13). Gli Stati membri dovrebbero valutare attentamente se conviene impiegare gli assistenti giudiziari e, in tal caso, in quali gradi di giudizio dovrebbero essere impiegati e come organizzare il loro lavoro al fine di favorire la qualità e la tempestività e di conseguenza l’efficienza del sistema giudiziario (§15).*

*3. Gli Stati membri dovrebbero riconoscere finanziamenti adeguati per l’impiego di personale giudiziario qualificato e soprattutto - quando se ne fa ricorso - degli assistenti giudiziari (§13).*

*4. Per proteggere i diritti delle parti indicati all’articolo 6 della CEDU, i giudici devono essere in possesso di una perfetta padronanza del diritto e dei fatti in modo tale che le sentenze giudiziarie restino pienamente le proprie (§18). Maggiore è la vicinanza degli assistenti giudiziari al processo decisionale, e più elevato è il carico di lavoro dei giudici e in maggior misura è rilevante che i sistemi giudiziari ed i giudici vigilino affinché questi ultimi ne conservino la padronanza controllando da vicino l’operato degli assistenti giudiziari (§§14, 22).*

*5. Gli Stati membri dovrebbero prevedere l’introduzione di regolamenti o linee guida al fine di informare i giudici e gli assistenti giudiziari su quali compiti possono essere delegati a questi ultimi, dando vita ad una partecipazione trasparente e responsabile degli assistenti giudiziari nel processo decisionale (§34).*

*6. Gli Stati membri dovrebbero prevedere la regolamentazione dello status degli assistenti giudiziari, tenendo conto della loro selezione, della loro retribuzione, della loro valutazione, della loro organizzazione, dei loro bisogni formativi e - se necessario - della situazione degli assistenti a lungo termine (§§41-54).*

*7. Gli Stati membri sono incoraggiati a trovare un equilibrio tra i vantaggi e gli svantaggi dei contratti, a lungo e breve termine, degli assistenti giudiziari. (§49). Se il sistema giudiziario lo consente, gli assistenti giudiziari di massima qualità dovrebbero essere incoraggiati e sostenuti nel loro cammino verso la nomina a giudici (§48).*

*8. La magistratura, e non l’esecutivo, dovrebbe essere responsabile della selezione degli assistenti giudiziari nel corso di una procedura trasparente basata su dei criteri oggettivi e fondati sul merito (§§42, 43).*

*9. La condotta degli assistenti giudiziari può condizionare direttamente la fiducia della società e delle parti che domandano giustizia. Di conseguenza, dei regolamenti e delle linee guida dovrebbero contenere degli orientamenti concernenti il rapporto professionale dei giudici e degli assistenti giudiziari, oltre che la condotta professionale ed etica di questi ultimi (§§35-40, 58).*

*10. Gli assistenti giudiziari devono rispettare la riservatezza di tutte le informazioni che acquisiscono nell’ambito della loro attività (§56).*

*11. Gli assistenti giudiziari hanno il dovere di rivelare ogni potenziale conflitto di interesse. Gli Stati membri dovrebbero prevedere l’introduzione di regole relative alla ricusazione e alla revoca degli assistenti giudiziari, analoghe a quelle che si applicano ai giudici (§55).*

*12. La vicinanza degli assistenti giudiziari ai giudici che coadiuvano non deve essere abusata da alcun elemento sia esterno che interno al sistema giudiziario che possa compromettere l’indipendenza dei giudici (§57)”.  
”*

Per completezza si dà atto del parere n. 6 del 2004 del medesimo Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), che comunque si occupava degli assistenti giudiziari in modo soltanto incidentale e in un contesto ben diverso da quello attuale, nel quale i temi dell’arretrato e dell’efficienza del sistema, senz’altro esistenti, non erano però stati posti nei termini attuali.

Si prevede, in particolare, al par. 65, la possibilità dell'impiego di assistenti, al fine di delegare specifiche attività sotto la responsabilità e la supervisione del giudice, quali: ricerche di norme, ricerche di giurisprudenza, redazione di documenti non complessi o standard, relazioni con gli avvocati e/o con il pubblico (*“to whom the judge may delegate, under the same judge’s supervision and responsibility, the performance of specific activities such as research of legislation and case-law, drafting of easy or standardised documents and liaising with lawyers and/or with the public”*).

Merita una menzione anche il par. 52, a proposito della possibilità che i giudici siano spogliati delle questioni non funzionali alla decisione.

Per il resto è forte e costante l'accento sulla necessità di tutelare l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.

Viene poi direttamente in rilievo anche la Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità ed in particolare il par. 36, ove si ammette la possibilità di attribuire compiti non giurisdizionali a persone con qualifiche adeguate, purché ciò sia compatibile con l'indipendenza della magistratura e al fine di prevenire e ridurre il carico di lavoro.

È significativo che tale paragrafo preceda quello (par. 37 appunto) ove si incoraggia l'utilizzo di sistemi elettronici di gestione dei processi e delle tecnologie informatiche e di comunicazione.

Anche qui si insiste molto sull'importanza dell'indipendenza e dell'imparzialità alla luce dell'art. 6 CEDU.

## **IX.2. Il confronto con i Progetti organizzativi elaborati ai sensi dell'art. 12 del D.L. 80/2021.**

Come anticipato, si tratta adesso di porre a confronto i progetti organizzativi elaborati dalla Corte di Appello di Firenze, dal Tribunale di Firenze, dal Tribunale di Prato e dal Tribunale di Pistoia con gli obiettivi indicati dal parere 22 del 2019 del CCJE e compendiate nelle 12 raccomandazioni/linee guida appena viste.

A tal proposito occorre preliminarmente dare atto che tali progetti riguardano direttamente soltanto:

1) la linea guida n. 2, ove si individua l'obiettivo dell'incremento dell'efficienza del sistema giustizia e, precisamente, della tempestività, dello smaltimento dell'arretrato e del miglioramento della qualità delle decisioni;

2) la linea guida n. 4, ove si afferma che gli assistenti devono essere supervisionati dal giudice, dipendendo dalla vicinanza del giudice al fatto e al diritto l'attuazione dell'art. 6 della CEDU.

Quanto agli altri obiettivi, occorre invece notare che fuoriescono dal “campo di azione” dei menzionati progetti e infatti possono essere perseguiti direttamente soltanto con strumenti diversi e per lo più attraverso la normativa primaria: così per quanto riguarda il numero degli assistenti giudiziari (raccomandazione n. 1), circa le misure di finanziamento (n. 3), circa l'emanazione di provvedimenti o comunque di linee guida sui compiti delegabili agli assistenti giudiziari (n. 5), circa lo status giuridico degli assistenti (n. 6), circa le possibilità di crescita professionale (n. 7) e le modalità di selezione (n. 8), circa le regole di condotta da seguire nel rapporto con i giudici; circa la riservatezza (n. 10), i conflitti d'interesse (n. 11) e i rapporti esterni (n. 12).

A proposito dei progetti organizzativi relativi all'Ufficio per il processo occorre rapidamente tornare a far menzione della circolare PNRR del Ministero della giustizia M\_dg\_DOG.03/11/2021.0228522.U, la quale come già detto fa seguito all'art. 12, co. 3, del D.L. n. 80 del 2021, conv. in l. n. 108 del 2021, secondo cui, per raggiungere i *milestones* (obiettivi qualitativi) e i *targets* (obiettivi quantitativi) nazionali e sovranazionali del PNRR, i Presidenti dei Tribunali e delle Corti di Appello sono tenuti a predisporre un progetto organizzativo che *“preveda l'utilizzo, all'interno delle strutture organizzative denominate ufficio per il processo, degli addetti selezionati in modo da valorizzare il loro apporto all'attività giudiziaria”*.

È peraltro opportuno tornare a sottolineare che tale progetto organizzativo *“costituisce prioritario veicolo di ottimizzazione e di migliore gestione delle risorse assegnate ed è volto ad*

*inserirle negli uffici per il processo, quali strutture (...) di sostegno all'attività del magistrato, in modo tale da innescare un decisivo incremento di quantità e qualità del lavoro, con speciale riguardo a quelle che saranno individuate quali zone di maggiore criticità del singolo ufficio giudiziario"* (circolare citata, punto 5).

Nel rinviare a quanto osservato sopra a proposito del contenuto dei progetti adottati dalla Corte di Appello di Firenze, dal Tribunale di Firenze, dal Tribunale di Prato e dal Tribunale di Pistoia, tali progetti sono di seguito posti a confronto con gli obiettivi del parere n. 22 del CCJE.

Si noti, peraltro, che si tratta di progetti preliminari, elaborati prima della conclusione delle procedure selettive e suscettibili di revisioni.

A proposito degli obiettivi dello smaltimento dell'arretrato, dell'accelerazione dei procedimenti e del miglioramento della qualità delle decisioni (n. 2), si osservi che ne fanno menzioni tutti i progetti, coerentemente, d'altra parte, con lo schema fornito dalla circolare Min. Giust. 2.12.2021, ove si parla di eliminazione dell'arretrato e di riduzione del c.d. *disposition time*, di incremento della qualità delle decisioni e di miglioramento dell'organizzazione degli uffici.

Inoltre, con riferimento alla necessità che il lavoro degli assistenti sia organizzato in modo tale da favorire la qualità e la tempestività e di conseguenza l'efficienza del sistema giudiziario, i Progetti danno adeguatamente conto delle difficoltà dei diversi uffici ai fini della distribuzione degli assistenti selezionati.

A proposito della necessità che il giudice non perda mai il "contatto" con il fascicolo, dipendendo dalla vicinanza del giudice al fatto e al diritto l'attuazione dell'art. 6 della CEDU (n. 4), i diversi progetti indicano una serie di attività più o meno lontane alla fase decisoria, dando peraltro seguito all'elenco delle mansioni contenuto nell'allegato II della circolare Min. Giust. 3.11.2021: "*studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per procedimento); supporto al giudice nel compimento della attività pratico/materiale di facile esecuzione, come la verifica di completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti (controllo notifiche, rispetto dei termini, individuazione dei difensori nominati ecc.), supporto per bozze di provvedimenti semplici, il controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione, organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione; condivisione all'interno dell'ufficio per il processo di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali; supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati; raccordo con il personale addetto alle cancellerie*").

In ragione di ciò il funzionario dovrebbe realizzare un "*'ponte' tra il momento decisionale propriamente detto (di imprescindibile spettanza del magistrato giudicante, sia pure in una nuova logica corale nella preparazione e nell'istruttoria) e la corposa attività amministrativa che questo momento precede e segue*".

Detti progetti risultano contemporaneamente allineati alle indicazioni del parere n. 22 del Consiglio Consultivo.

Il confronto con il parere n. 22 del 2019 impone comunque di ricordare che il magistrato dovrebbe sempre mantenere uno stretto contatto con il fascicolo, sia sotto il profilo del fatto, sia sotto il profilo del diritto<sup>166</sup>, atteso che, come è opportunamente sottolineato dal Tribunale di Firenze "*l'attività riservata al giudice non è in alcun modo sostituibile con quella dei funzionari attesi*".

Conseguentemente il funzionario ben potrà, ad esempio, studiare il fatto e presentarlo al magistrato, ma quest'ultimo dovrebbe avere sempre cura di verificarlo; il funzionario ben potrà redigere bozze di decisione, ma il magistrato dovrà sempre verificare il diritto e la sua applicabilità al caso concreto; il funzionario potrà agire con un margine di indipendenza, ma il magistrato dovrà garantire una supervisione continua.

---

<sup>166</sup> La criticità è evidenziata anche da G. Grasso, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'attuazione dell'ufficio per il processo*, cit., 64.

Si ricorda, infatti, che l'obiettivo dell'impiego dei nuovi funzionari dovrebbe essere quello, come ben osservato dal Tribunale di Pistoia, di *“consentire al giudice di dedicare le proprie energie agli aspetti strettamente attinenti all'esercizio della giurisdizione, in specie al momento decisivo della propria attività, ciò che rappresenta un obiettivo qualitativo essenziale, così da migliorare il prodotto giurisdizionale finale (la “sentenza”) sotto i profili della coerenza sistematica, prevedibilità e razionalità della decisione”*.

Detto altrimenti, con l'Ufficio per il processo, in definitiva (circolare Min. Giust. 3.11.2021, punto 7, ma anche circolare Min. giust. 21.12.2021), dovrebbe nascere un nuovo modello di lavoro, in staff, che riesca *“da un lato a sollevare il giudice dallo svolgimento di incombenze ‘minori’, semplici o di routine, e dall'altro creando anche un supporto di qualità alla redazione dei provvedimenti, allo studio delle questioni dottrinali e giurisprudenziali ecc.”*.

Si auspica peraltro - anche se ciò fuoriesce dalla competenza dei Presidenti dei Tribunali e della Corte d'Appello - che il rapporto tra giudice e assistente (ma anche tra personale amministrativo e assistente), anche sotto il profilo degli obblighi di condotta, possa essere oggetto di apposite linee guida.

Da ultimo si fa presente che, coerentemente con le previsioni del parere e per rendere possibile la supervisione del giudice, è opportuno che questi non sia affiancato da un numero elevato di assistenti, specialmente quando il carico di lavoro è elevato.

Circa le ulteriori raccomandazioni/linee guida del parere n. 22 del 2019, nei progetti è costante l'accento sulla necessità che siano attribuite risorse adeguate alla giustizia, in modo tale che gli assistenti non divengano sostituti dei magistrati (n. 1), obiettivo che però richiede l'intervento del legislatore e su cui quindi i progetti non hanno ovviamente capacità di incidere direttamente.

Precisamente, in tutti i progetti emerge come l'ostacolo principale al raggiungimento degli obiettivi di tempestività sia dato proprio dalla carenza di magistrati e di personale amministrativo: per i Presidenti dei Tribunali interessati e della Corte d'Appello di Firenze (in particolare si vedano il progetto del Tribunale di Prato e della Corte di Appello di Firenze) si imporrebbe quindi, prima di tutto, un intervento normativo volto a far fronte alle scoperture di organico e anche ad implementare le piante organiche (linea guida n. 2).

Quanto all'emanazione di provvedimenti o comunque di linee guida sui compiti delegabili agli assistenti giudiziari (n. 5), vi ha già provveduto, come detto, la circolare ministeriale 3.11.2021, allegato II, n. 1.

Nondimeno si fa presente che potrebbe essere utile emettere linee guida, ad esempio nella forma della circolare, per stabilire le forme del coordinamento con il magistrato e del controllo di quest'ultimo.

Circa le risorse da impiegare per l'impiego di funzionari competenti (n. 3), lo status giuridico degli assistenti (n. 6), le possibilità di crescita professionale (n. 7), le modalità di selezione (n. 8), la riservatezza (n. 10), i conflitti d'interesse (n. 11) e i rapporti esterni (n. 12), si tratta ancora una volta di profili di competenza legislativa o ministeriale.

A tal proposito, e nell'ottica di un futuro intervento legislativo, è però utile far presente che il parere stimola una riflessione sulla possibilità, *de iure condendo*, che la partecipazione all'ufficio del processo possa essere valorizzata ai fini dell'accesso alla magistratura o ad altri impieghi.

Con riguardo alle risorse da impiegare (n. 3), tale profilo è strettamente collegato a quello della digitalizzazione<sup>167</sup>, su cui insiste in particolare il Progetto del Tribunale di Pistoia e della Corte di Appello, e della formazione, su cui parimenti insistono i progetti (in particolare quello del Tribunale di Firenze e della Corte di Appello) e su cui sono intervenute le circolari Min. Giust. 3.11.2021 e 11.2.2022. Entrambi i profili richiedono l'intervento ministeriale, come in effetti è avvenuto.

Circa le regole di condotta da seguire nel rapporto con i giudici (n. 9), si auspica, come già notato, che il Ministero provveda ad introdurre apposite disposizioni volte a chiarire il

---

<sup>167</sup> Sull'obiettivo della digitalizzazione della giustizia quale strumento per incrementare l'efficienza della giustizia è interessante l'analisi di cui alla Comunicazione della Commissione COM(2021) 389 final, “Quadro di valutazione Ue della giustizia 2021”, 41 ss., ove peraltro si insiste sul miglioramento della qualità del sistema e sulla necessaria indipendenza dei giudici.

rapporto giudice-assistente ed eventualmente anche a stabilire percorsi di formazione dei giudici anche a tal riguardo.

Conclusivamente può dirsi che i vari progetti danno seguito alle raccomandazioni del Consiglio consultivo espresse nel parere n. 22 del 2019 e peraltro sottolineano l'urgenza di un intervento, per così dire "a monte", del legislatore o dell'esecutivo.

## **X. Ufficio per il Processo ed efficientamento del processo civile: obiettivi e criticità**

### **X.1. L'Ufficio per il Processo quale strumento di efficienza del processo civile: obiettivi e criticità alla luce della normativa e dei progetti organizzativi degli Uffici giudiziari toscani di Firenze, Pistoia e Prato.**

Come anticipato, accanto alle riforme ordinamentali che interessano la giustizia civile, penale e tributaria, il P.N.R.R. ha indicato l'implementazione dell'Ufficio per il Processo come uno dei passaggi centrali per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'arretrato, del tempo del giudizio, e di riconduzione del processo ad un modello di competitività ed efficienza<sup>168</sup>. Su questa spinta, assistito da massiccio potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche (D.L. n. 90/2021), l'Ufficio per il Processo acquista particolare attualità nella ricostruzione dell'architettura organizzativa della giustizia ordinaria, quale unità operativa in grado di fornire una piena assistenza all'attività giurisdizionale; ciò, in particolar modo, alla luce della legge delega n. 206 del 26 novembre 2021, che, nell'ambito della complessiva opera di riforma del processo civile, è intervenuta anche sull'Ufficio per il processo, specificandone le mansioni.

Si assiste, quindi, non soltanto al tentativo di ridurre i tempi della giustizia, ma anche alla volontà di rimodellare l'organizzazione del lavoro attraverso una significativa valorizzazione delle singole competenze e delle risorse disponibili negli uffici giudiziari. A questo scopo, sembrano due le direzioni nelle quali l'Ufficio per il processo è chiamato ad operare: supportare gli uffici giudiziari e i giudici nel programma di contenimento del carico pendente, a partire dall'arretrato, migliorando al contempo la sinergia tra le singole componenti lavorative e la qualità dell'azione giudiziaria; garantire al giudice «la fisiologica solitudine nel momento decisionale, che spetta solo a lui», supportandolo «per tutto quanto riguarda la parte conoscitiva e organizzativa preliminare al giudicare, con evidenti positivi riflessi sulla durata del processo stesso e sulla sua efficienza e qualità»<sup>169</sup>.

In tale prospettiva, anche l'obiettivo che si pone l'implementazione dell'Ufficio per il Processo è duplice:

- la riduzione dell'arretrato civile attualmente presente del 65% in Tribunale e del 55% in Corte di Appello entro la fine del 2024<sup>170</sup>, e del 90% in Tribunale e in Corte di Appello entro giugno 2026;

- la riduzione del cd. *disposition time* complessivo, dato dalla somma del *disposition time* nei tre gradi di giudizio, del 40% nel settore civile<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> Cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza, p. 51; Audizione della Ministra della giustizia Marta Cartabia - "Commissione permanente II - Giustizia – presso la Camera dei deputati", Roma, 15 febbraio 2022, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>169</sup> Audizione della Ministra della giustizia Marta Cartabia sulle linee programmatiche del suo dicastero anche in relazione al contenuto della proposta di Piano nazionale di ripresa e di resilienza - Commissioni Giustizia - Camera dei Deputati - 15 marzo 2021, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>170</sup> Per il Tribunale, sono considerati "arretrato" tutti i procedimenti pendenti da oltre tre anni mentre per la Corte di appello, sono considerati "arretrato" tutti i procedimenti pendenti da oltre due anni.

<sup>171</sup> Per il calcolo del *disposition time*, sono considerati solo i "procedimenti contenziosi" secondo la classificazione proposta dalla Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (Cepej) e recepita dalla Commissione Europea in sede di EU Justice Scoreboard (cd. "civil and commercial litigious case").

Ai fini del raggiungimento di tali obiettivi è stata prevista l'attribuzione agli addetti all'Ufficio per il Processo di plurime funzioni<sup>172</sup>: para-giurisdizionali, ossia di stretto collegamento con l'attività giurisdizionale<sup>173</sup>; funzioni proprie del personale amministrativo di cancelleria<sup>174</sup>; funzioni miste e flessibili che coniugano l'attività più propriamente di assistenza della giurisdizione a quella gestionale<sup>175</sup>.

## X.2. Attribuzione di funzioni legate all'attività giurisdizionale.

Alla luce delle disposizioni normative (in particolare, le citate norme del d. l. n. 90/2021 e della legge delega n. 206/2021), delle previsioni del P.N.R.R.<sup>176</sup>, e delle indicazioni fornite dalla Ministra della Giustizia Cartabia<sup>177</sup>, i progetti organizzativi elaborati dal Tribunale di Firenze, di Prato, di Pistoia e dalla Corte di Appello di Firenze ai sensi del c. 3 dell'art. 12, D.L. 90/2021,

---

<sup>172</sup> Sulle funzioni demandate all'UpP, v. L. R. LUONGO, *Le funzioni degli «addetti» all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, in *Judicium*, marzo 2022, p. 5.

<sup>173</sup> Sul piano strettamente afferente all'esercizio della funzione giurisdizionale, risultano attribuiti ai componenti degli UpP le seguenti attività: studio del fascicolo e preparazione di schede riassuntive dei procedimenti; approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie; selezione dei procedimenti che presentano presupposti di mediabilità (specificatamente introdotto con l'art. 1 c. 18 lett. a), l.n. 206/2021; supporto al giudice nelle verbalizzazioni, nelle attività di carattere pratico/materiale o di facile esecuzione (quali la verifica della completezza del fascicolo e l'accertamento della regolare costituzione delle parti, ad esempio attraverso il controllo della regolarità delle notifiche, del rispetto dei termini e l'individuazione dei difensori nominati); redazione di bozze di provvedimenti. Agli addetti all'UpP presso la Corte di Cassazione sono inoltre attribuite le funzioni previste dall'art. 1 c. 18 lett c): svolgimento dei compiti necessari per l'organizzazione delle udienze e delle camere di consiglio, anche con l'individuazione di tematiche seriali; espletamento delle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione; compilazione delle schede dei ricorsi, corredate delle informazioni pertinenti quali la materia, la sintesi dei motivi e l'esistenza di precedenti specifici.

<sup>174</sup> Sul piano propriamente amministrativo, alla funzione di raccordo/coordinamento tra il magistrato e il personale addetto alle cancellerie, unica menzionata dall'all.2, D.L. 80/2021 e dall'art. 1 c. 18, lett. b) n. 3), l. n. 206/2021, si aggiungono quelle specificatamente individuate dalla circolare del 21 dicembre 2021 del Ministero della Giustizia: spoglio delle nuove iscrizioni; verifica dei presupposti di priorità di trattazione; scarico dell'udienza; esecuzione delle notifiche e delle comunicazioni alle parti; accertamento della definitività del provvedimento; cura della fase esecutiva; attività di assistenza al giudice in udienza.

<sup>175</sup> Sul piano giurisdizionale - organizzativo, vengono in rilievo (*ex* all.2, D.L. 80/2021): le attività di controllo della pendenza di istanze o richieste e la loro gestione; l'organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione dei fascicoli che presentano caratteri di priorità di trattazione; la condivisione all'interno dell'ufficio per il processo di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; attività di supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati, nonché (*ex* art. 1 c. 18, lett. b) n. 1 e 2, l. n. 206/2021) l'attività di supporto per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati a incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione. Con la Circolare del 21 dicembre 2021 il Ministero della giustizia ha precisato che nell'esercizio di tali attività deve ritenersi compresa «ogni assegnazione di compiti schiettamente gestionali» e che agli addetti all'ufficio per il processo pertiene la rilevazione statistica diretta ad ottemperare gli obblighi di monitoraggio continuo previsti dal PNRR.

<sup>176</sup> Si v. Piano nazionale di ripresa e resilienza ove espressamente si prevede che l'UpP debba ricomprendere «professionalità in grado di collaborare a tutte le attività collaterali al giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti)». In particolare, pag. 61, secondo cui l'UpP dovrebbe ricomprendere «professionalità in grado di collaborare a tutte le attività collaterali al giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti)».

<sup>177</sup> Si v. l'audizione sulle linee programmatiche del suo dicastero anche in relazione al contenuto della proposta di Piano nazionale di ripresa e di resilienza - Commissioni Giustizia - Camera dei Deputati - 15 marzo 2021, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

prevedono l'attribuzione agli addetti dell'UpP, innanzitutto, di attività legate all'esercizio della funzione giurisdizionale in senso stretto, e, in particolare, di compiti preparatori e di supporto al giudice.

Il Progetto Ufficio per il processo nel Tribunale di Firenze – Piano nazionale per la Ripresa e Resilienza appare, sotto tale profilo, quello più “cauto”. Dopo aver riportato che all'interno degli UpP costituiti presso la sezione I, IV e presso la sezione lavoro, i tirocinanti *ex art. 73, D.L. n. 69/2003* già svolgono compiti preparatori alla funzione giurisdizionale (studio dei fascicoli, preparazione di schede riassuntive, ricerche di dottrina e giurisprudenze, individuazioni di cause pendenti la cui risoluzione dipende dalla medesima questione di fatto o di diritto, predisposizione di bozze di provvedimenti), tale progetto circoscrive l'impiego dei nuovi “addetti” alla creazione di servizi di studio di questioni giuridiche particolari che potrebbero essere discusse nelle riunioni di sezione, nonché alla predisposizione di bozze di decreti di liquidazione in relazione ai procedimenti in cui una parte è ammessa al patrocinio a spese dello Stato e ai compensi degli organi delle procedure concorsuali o dei legali a carico dell'Erario<sup>178</sup>.

Nel Progetto organizzativo del Tribunale di Prato, invece, il riferimento all'elaborazione di schemi e modelli di provvedimento da adottare nelle fattispecie che presentano maggiore standardizzazione viene specificato dalla variazione tabellare allegata n. 2319/2021, la quale contiene un dettagliatissimo elenco di attività di supporto alla funzione giurisdizionale. Alcune di esse, in specie quelle preparatorie e successive all'udienza, presentano un'elevata natura tecnico-giuridica, sino a prevedere che potranno essere demandati ai nuovi “addetti” la redazione di bozze di decreti ingiuntivi, di sentenze e decreti di omologa, e di provvedimenti nelle aree delle persone e famiglia, della liquidazione del patrimonio, dell'esecuzione e in quelle afferenti alla volontaria<sup>179</sup>.

Similmente, il Progetto organizzativo del Tribunale di Pistoia scandisce in modo preciso le mansioni attribuite all'UpP, specificandone i contenuti a seconda della fase del giudizio di riferimento, prima, fuori e dopo l'udienza, prescrivendo, altresì, che gli addetti all'UpP potranno predisporre bozze di ordinanze di ogni tipo e sentenze, sia a seguito del deposito di atti scritti, sia di motivazione contestuale, sia che il Tribunale operi quale giudice di primo che di secondo grado<sup>180</sup>.

Infine, nel Progetto organizzativo dell'Ufficio per il Processo della Corte d'Appello di Firenze, la posizione inedita dell'addetto all'UpP, quale personale amministrativo inquadrato nella qualifica di funzionario, viene posta a premessa rispetto all'indicata necessità che gli venga garantita una «riserva para-giurisdizionale di stretto collegamento con la funzione giurisdizionale». Pertanto, si afferma che il mansionario debba essere elaborato in modo flessibile e misto, coniugando compiti propriamente di assistenza alla funzione giurisdizionale con funzioni oggi affidate alla cancelleria, e indicando, come attività demandabile agli addetti, oltre al controllo delle bozze dei provvedimenti per rilevare errori materiali, la redazione di bozze di provvedimenti semplici<sup>181</sup>.

Le attività indicate presuppongono tutte in maniera fisiologica, se pur in diversa misura tra loro, l'utilizzo di canoni di valutazione propri del processo decisionale giudiziale, sino a compiti prossimi e prodromici al “momento decisionale”. Si pensi ai compiti preparatori all'udienza quali la descrizione delle ragioni afferenti la domanda dell'attore/eventuali terzi intervenuti o della comparsa di risposta del convenuto, l'identificazione delle questioni di fatto e di diritto rilevanti per la decisione, la descrizione degli elementi di prova addotti e delle richieste istruttorie, la precisazione delle conclusioni delle parti, la redazione di ogni tipo di sentenza<sup>182</sup>.

---

<sup>178</sup> Progetto Ufficio per il processo nel Tribunale di Firenze – Piano nazionale per la Ripresa e Resilienza, pag. 39 ss.

<sup>179</sup> Progetto organizzativo del Tribunale di Prato *ex art. 12 c. 3, D.L. 90/2021* «...per l'utilizzo all'interno delle strutture denominate ufficio per il processo degli addetti in modo da valorizzare il loro apporto all'attività giudiziaria», pag. 5, 7 ss.

<sup>180</sup> Progetto organizzativo - P.N.R.R. del Tribunale di Pistoia, pag. 23 ss.

<sup>181</sup> Progetto organizzativo dell'Ufficio per il Processo della Corte d'Appello di Firenze, pag. 2.

<sup>182</sup> Elenchi lunghissimi di attività di tal genere sono contenute nel Progetto organizzativo - P.N.R.R. del Tribunale di Pistoia, pag. 23 ss. e nella variazione tabellare allegata n. 2319/2021, Progetto organizzativo del Tribunale di Prato *ex art. 12 c. 3, D.L. 90/2021*.

Pertanto, appare di particolare delicatezza il coordinamento da attuare a livello processuale tra le funzioni attribuite agli addetti UpP e l'attività puramente decisionale del giudice, in quanto tale non delegabile; si dovrà, infatti, trovare un punto di equilibrio tra gli obiettivi di efficienza e le esigenze che discendono dal principio di effettività della tutela (art. 24 Cost., 6 e 13 CEDU), inteso non soltanto come garanzia di accesso alla giustizia, del giusto processo e della ragionevole durata (nell'ottica per cui la durata non deve andare a danno dell'attore che ha ragione), ma (soprattutto) come garanzia del cd. "diritto ad un rimedio effettivo", nel senso della «massima valorizzazione del principio chiovendiano, in virtù del quale il processo deve dare al titolare di una situazione soggettiva "tutto quello e proprio quello" che il diritto sostanziale riconosce»<sup>183</sup>. Similmente, si dovrà tener conto dei principi in tema di indipendenza e imparzialità del giudice<sup>184</sup>.

Idealmente, le funzioni da attribuire agli addetti UpP dovrebbero essere ricondotte al "ponte" fra l'amministrazione e la giurisdizione, «finalizzato al lavoro corale di assistenza al magistrato che, pur svolgendo l'attività ermeneutica su una riflessione fondata sulla propria cultura giuridica, deve essere supportato dalla struttura nella definitiva conferma delle conclusioni alle quali egli è pervenuto»<sup>185</sup>. Tuttavia, l'esigenza di evitare che l'UpP possa avocare la più stretta attività giurisdizionale, non deve portare nemmeno all'eccesso opposto, ossia ad uno sbilanciamento delle funzioni di carattere organizzativo, che potrebbero ridurre la funzione degli UpP a quella di assistenti delle figure amministrative della cancelleria<sup>186</sup>. Piuttosto, laddove prevista, l'attribuzione all'UpP di attività che sottendono delicate operazioni di analisi processuale, dovrà essere sempre accompagnata dalla previsione di un'adeguata e costante direzione e controllo da parte del giudice; e con ancor più prudenza dovrebbero essere deferite attività di predisposizione di interi provvedimenti, soprattutto se sentenze e provvedimenti di carattere decisorio<sup>187</sup>.

### X.3. Attribuzione di altre funzioni.

---

<sup>183</sup> I. PAGNI, *Effettività della tutela giurisdizionale*, Enciclopedia del Diritto - Annali X – 2017, pag. 355 – 358. Afferma l'A., che l'efficienza, «opera soprattutto sul piano dell'interesse generale, della garanzia che il sistema funzioni nel suo insieme, mentre l'effettività muove essenzialmente da una prospettiva individuale, dall'esigenza, cioè, che il singolo ottenga col processo che aziona «tutto quello e proprio quello che gli è garantito dal diritto sostanziale». Dunque «tra i due piani dell'effettività e dell'efficienza può esservi cooperazione ma anche contrasto, perché, se l'efficacia del rimedio non può essere disgiunta dalla tempestività dell'intervento giudiziale, è anche vero che l'interesse individuale alla pienezza ed adeguatezza della tutela giurisdizionale si trova sempre più spesso a fare i conti con l'esigenza di evitare la mole abnorme del contenzioso; sicché, per garantire una maggior celerità ai processi che vengono celebrati, talora si compiono scelte in punto di rapidità che finiscono per confliggere con quelle in punto di effettività».

<sup>184</sup> Parere del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) n. 22 (2019), *Il ruolo degli assistenti giudiziari*, Strasburgo, 7 novembre 2019, p. 4 ss.

<sup>185</sup> R. BRACCIALINI, *L'ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in *Quest. Giust. on-line*, 1 giugno 2020. Nello stesso senso, v. anche M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Questione e Giustizia*, 8 settembre 2021.

<sup>186</sup> Una ulteriore criticità discende, a cascata, dalle ricordate disposizioni (artt. 9 c. 5 e 10 c. 12, d. lgs. n. 116/2017) dettate con riguardo ai giudici onorari di pace inseriti negli UpP ex art. 9 d. lgs. n. 116/2017; con riferimento, soprattutto, al dubbio sulla compatibilità costituzionale della previsione che sancisce la sottoposizione del giudice onorario (che è ufficio distinto ed autonomo rispetto al tribunale, e che ha svariate competenze in materia civile e penale, oggi ampliate dagli artt. 27 e 28), a direttive "concordate" con il giudice togato.

<sup>187</sup> In questo senso, Parere del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) n. 22 (2019), *Il ruolo degli assistenti giudiziari*, Strasburgo, 7 novembre 2019, p. 7 e 8.

Agli addetti dell'UpP sono inoltre assegnate funzioni che si collocano a metà strada tra quelle di carattere organizzativo e quelle di carattere tecnico-giuridico<sup>188</sup> e che riguardano sia l'analisi dei flussi che la creazione di banche dati.

In particolare, il Tribunale di Firenze, nel suo progetto organizzativo, demanda agli addetti compiti di conoscenza della qualità del carico pendente e di classificazione dei flussi in entrata, «al fine di consentire l'adozione delle misure organizzative del caso, anche se necessario di variazioni tabellari, al fine di velocizzare la definizione dei procedimenti»<sup>189</sup>.

Anche sotto tale profilo sarà necessario prestare particolare attenzione al rispetto dei principi costituzionali. L'attribuzione all'UpP, ex art. 1 c. 18, lett. b) n. 5 e all. n. 2 D.L. 90/2021, di compiti di analisi, preparazione dei dati relativi al carico pendente ed ai flussi in entrata, nonché di monitoraggio dei risultati, ove questi vengano finalizzati a compiere variazioni delle assegnazioni tabellari al fine accelerare le decisioni, dovrà infatti coordinarsi con la garanzia del giudice naturale preconstituito dalla legge (art. 25 Cost.)<sup>190</sup>.

L'Allegato II, numero 1, al D.L. 80/2021 assegna poi agli addetti dell'Ufficio per il Processo l'attività di «supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali». Nella vaga formula adoperata dal legislatore si deve ritenere compresa sia la creazione che l'implementazione di banche dati contenenti la giurisprudenza di merito della sezione<sup>191</sup>.

La Circolare del Ministero della Giustizia del 21 dicembre 2021<sup>192</sup> chiarisce come fra gli obiettivi principali del PNRR vi sia l'aggiornamento o l'istituzione di «politiche di raccolta e definizione indirizzi giurisprudenziali, con costituzione di una banca dati di merito fruibile e visibile a tutti i cittadini»<sup>193</sup>, indicando, tra gli obiettivi vincolati dei progetti organizzativi (accanto alla riduzione dell'arretrato e della durata dei procedimenti) l'istituzione di un servizio di studio e supporto alla raccolta giurisprudenziale.

In aderenza a quanto indicato dalla Circolare del Ministero della Giustizia i Tribunali di Firenze, Pistoia e Prato nonché la Corte di Appello di Firenze hanno previsto nei progetti organizzativi nonché nei provvedimenti di formale istituzione degli Uffici per il Processo un servizio di studio e raccolta della giurisprudenza e la conseguenziale creazione di una banca dati di merito.

La Corte di Appello di Firenze con Decreto n. 98/2022 ha previsto quale strumento per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'arretrato e di *disposition time* non solo una

---

<sup>188</sup> Dall'elenco delle funzioni previsto nell'Allegato II, numero 1, al D.L. 80/2021 emerge la duplice 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 svolgono funzioni proprie del personale amministrativo.

<sup>189</sup> Nello specifico, nel Progetto Ufficio per il processo nel Tribunale di Firenze – Piano nazionale per la Ripresa e Resilienza, p. 55.

Tale profilo risulta invece assente nel progetto elaborato dal Tribunale di Pistoia, ove si limita l'analisi delle cause alla sola predisposizione di un piano di smaltimento dell'arretrato, e si individua negli addetti UpP un ausilio all'assegnazione automatica. Sulla stessa scia, il progetto del Tribunale di Prato prevede solo attività di monitoraggio delle cause ultratriennali per conoscere e categorizzare l'arretrato e rimodulare l'agenzia del giudice (pag. 5).

<sup>190</sup> Linee guida per l'Ufficio per il Processo ex art. 50 D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114.

<sup>191</sup> L.R. LUONGO, *Le funzioni degli «addetti» all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, cit.

<sup>192</sup> Ministero della Giustizia, *Circolare 21 dicembre 2021 – Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021*.

<sup>193</sup> L'esigenza della creazione di una banca dati di merito era già stata individuata dal DM del 1° ottobre 2015 che stabiliva le misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo istituito quattro anni prima con il D.L. 98/2011. L'art. 7 del suddetto Decreto Ministeriale rubricato «banca dati della giurisprudenza di merito», incaricava la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (DGSIA) di tutte le attività necessarie per assicurare l'avvio e la fruibilità su base nazionale della banca dati ed in particolare per consentire l'inserimento dei metadati di classificazione dei provvedimenti così agevolando la ricerca degli stessi all'interno della banca dati. Incaricava inoltre i dirigenti degli uffici di stabilire, con cadenza annuale, i criteri per la selezione dei provvedimenti da inserire nella banca dati.

ricognizione «a cadenza bisettimanale/mensile (come gruppo di addetti alla Sezione) [...] delle novità giurisprudenziali anche di “legittimità” nelle materie di competenza sezionale», ma anche di «delegare ai funzionari l’individuazione dei precedenti di sezione consolidati *ex art 118 disp att. c.p.c.*, al fine di illustrare le soluzioni su questioni ricorrenti nelle varie materie, con finalità di prevedibilità delle decisioni e, quindi, di deflazione del contenzioso (giustizia predittiva)»<sup>194</sup>.

Analogamente, il Tribunale di Firenze nel Verbale di Cabina di regia del Progetto Ufficio per il processo del 17 maggio 2022 prevede la creazione di «una banca dati composta da tutte le sentenze civili e penali che saranno elaborate dagli statistici e dagli informatici dell’Università per renderle disponibili in un formato omogeneo anche ai fini predittivi», e di «una banca dati interna composta da una selezione delle decisioni, anche per prevenire eventuali divergenze all’interno della sezione»<sup>195</sup>.

A propria volta, il Tribunale di Pistoia ha previsto l’istituzione di un servizio trasversale di supporto delle sezioni o degli uffici volto alla raccolta degli indirizzi giurisprudenziali e all’avvio della costruzione di una banca dati di merito, assegnando agli addetti dell’UpP una duplice funzione: da una parte, di ricognizione «delle decisioni prese nelle diverse materie per le principali tipologie (contratti, successioni, bancario, diritti reali, locazioni e affitto, responsabilità civile, assicurazione, revocatorie ordinarie e fallimentari, comunione e condominio, divisioni, donazioni, intermediazione mobiliare, occupazione senza titolo etc.)», nonché di «indicazione delle diverse soluzioni adottate anche con riferimento agli orientamenti emersi in ambito nazionale, internazionale o interno allo stesso Tribunale» e «delle decisioni assunte dai giudici della sezione in relazione ad altre materie (su richieste dei singoli giudici interessati anche tramite segnalazione nelle chat della sezione)»; e, dall’altra di raccordo con il referente dell’archivio di merito (RAM) «per la raccolta e selezione dei provvedimenti giurisprudenziali del Tribunale per l’avvio della costruzione della banca dati di merito, curandone la pubblicazione anche sul sito del Tribunale»<sup>196</sup>.

Il Tribunale di Prato, infine, ha istituito un servizio di raccolta degli indirizzi giurisprudenziali, di studio delle questioni generali rilevanti per ciascuna delle “aree” e comparti (con segnalazione di eventuali contrasti), oltre che di promozione delle banche dati in collaborazione con i magrif, gli assistenti informatici ed il personale esterno convenzionato. In tal modo, attraverso l’approfondimento delle questioni nuove e la circolazione delle decisioni all’interno dell’Ufficio, si prefigge lo scopo di assicurare una riduzione dei tempi di decisione e un incremento della qualità dei provvedimenti, garantendo allo stesso modo una maggiore armonizzazione e certezza del diritto.

La Circolare del Ministero della Giustizia non fornisce strumenti utili o linee guida da seguire ai fini della creazione delle banche dati; risulta pertanto necessario individuare quale sia la funzione che debba essere assolta dalla banca dati di merito di prossima creazione e le ragioni per cui quest’ultima sia individuata quale strumento di efficienza degli uffici giudiziari. Se la creazione di una banca dati delle sentenze di legittimità risponde alla funzione nomofilattica della Corte di cassazione<sup>197</sup>, la stessa non è ascrivibile alla banca dati di merito. Quest’ultima, oltre a consentire di rilevare eventuali contrasti interpretativi e orientamenti consolidati su questioni ricorrenti, viene invece a connotarsi come strumento di organizzazione degli uffici, coerente con le finalità affidate all’Ufficio per il Processo nel senso di raggiungere obiettivi di maggiore produttività, di trasparenza e di dialogo con l’utenza<sup>198</sup>. In tale prospettiva, la banca dati adempie ad un compito di agevolazione della fase di studio delle cause e della stesura dei provvedimenti.

---

<sup>194</sup> Decreto n. 98/2022, Corte di Appello di Firenze, pag. 3 e 4.

<sup>195</sup> Verbale di Cabina di regia del Progetto Ufficio per il processo, Tribunale di Firenze, pag. 4.

<sup>196</sup> Progetto organizzativo del Tribunale di Pistoia, pag. 29.

<sup>197</sup> All’ufficio del massimario e del ruolo istituito in seno alla Corte stessa è infatti affidato il compito di una analisi sistematica della giurisprudenza di legittimità condotta allo scopo di creare le condizioni di un’utile e diffusa informazione (interna ed esterna alla Corte di Cassazione), necessaria per il miglior esercizio della funzione nomofilattica della stessa Corte.

<sup>198</sup> M. CICCARELLI, *Le banche dati di giurisprudenza e l’ufficio per il processo*, in *questionegiustizia.it*, 8 marzo 2022. Se i criteri di selezione dei precedenti sono rimessi alla scelta del dirigente dell’ufficio, ciò significa che quella selezione deve essere funzionale ai compiti del dirigente e quindi all’organizzazione dell’ufficio.

Il valore aggiunto del precedente interno si coglie laddove questo sia espressione di un orientamento giurisprudenziale, ponendosi in linea di continuità con altri provvedimenti dello stesso ufficio; e, qualora il provvedimento inserito in banca dati venga discusso e condiviso nelle riunioni *ex art. 47-quater* Ord. Giud., la scelta è assunta dai giudici in un contesto istituzionalmente deputato allo «scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali»<sup>199</sup>. Inoltre, la condivisione di provvedimenti relativi ad una medesima questione mette a disposizione dei giudici dell'ufficio materiale di lavoro utile nell'ottica di riduzione dei tempi del procedimento<sup>200</sup>.

Nella Circolare del Ministero della Giustizia viene precisato che la banca dati di merito debba anche essere resa fruibile e visibile a tutti i cittadini; si sottolinea in tal modo un'esigenza di trasparenza che risponde all'ulteriore finalità di orientamento all'accesso alla giustizia. La conoscenza all'esterno, non solo del singolo precedente, ma anche degli orientamenti consolidati offre elementi di ponderazione a chi si accinge a iniziare un giudizio che può avere una significativa ricaduta deflattiva del contenzioso. Parallelamente, la banca dati assume i contorni di uno strumento fondamentale per l'affermazione di un diritto certo e stabile, in cui la prevedibilità delle decisioni si pone alla base di un trattamento uniforme dei cittadini dinanzi al giudice<sup>201202</sup>.

Risulta di immediata evidenza, quindi, che la creazione di una banca dati di merito non si connota come un'operazione meramente compilativa; un elenco "casuale" delle decisioni risulterebbe del tutto inutile, e, anzi, una errata selezione del materiale potrebbe avere ricadute negative in termini di qualità dei successivi provvedimenti. Allo stato attuale, però, mancano indicazioni precise da parte del Ministero della Giustizia nonché di uno strumento tecnico adeguato che permetta uno sviluppo delle banche dati con modalità omogenee su tutto il territorio; analogamente generiche sono le disposizioni degli uffici in termini di criteri di selezione, di massimazione, di catalogazione, di ricerca dei provvedimenti, di anonimizzazione<sup>203</sup>, anche se un modello elastico appare sicuramente opportuno<sup>204</sup>.

---

<sup>199</sup> *Ibidem*.

<sup>200</sup> Il Tribunale di Firenze ha previsto un'attività affidata a dei magistrati referenti individuati dai Presidenti di Sezione volta alla costruzione di Modelli e Pdm (Punti di Motivazione) condivisi con tutti i giudici della Sezione, attività quest'ultima che dovrà coordinarsi con quella dell'UpP trasversale a cui è affidato il compito di raccogliere gli indirizzi giurisprudenziali di ogni Sezione e la costruzione della banca dati di merito di quest'ultima, incrementata dalle decisioni di merito significative della locale Corte di Appello e delle pronunzie di legittimità. Sul punto si vedano i Decreti 33-34-35-40-41-42-46 del 2022 di costituzione degli Uffici per il Processo nelle sezioni Prima, Seconda, Terza, Quarta, Quinta e Lavoro e il 46 del 2022 di costituzione dell'Ufficio per il Processo deputato a rendere servizi trasversali disponibili all'indirizzo <https://www.ordineavvocatifirenze.eu/2022/05/ufficio-per-il-processo-progetti-corte-dappello-e-tribunale-di-firenze-ed-osservazioni-del-consiglio-dellordine/>.

<sup>201</sup> Si veda in particolare Corte di Appello di Firenze, Decreto n. 98/2022 e Tribunale di Firenze nel Verbale di Cabina di regia del Progetto Ufficio per il processo del 17 maggio 2022 in tema di prevedibilità delle decisioni.

<sup>202</sup> Cfr. 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, pag. 93.

<sup>203</sup> Le raccolte di giurisprudenza curate dagli UPP possono assumere forme diverse: possono 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; possono consistere in una raccolta di punti di motivazione organizzati secondo le modalità proposte dal modellatore di Consolle (tipologia di atto, gruppo/categoria, descrizione del PDM); possono 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); possono consistere, infine, in una raccolta di provvedimenti in testo integrale che tuttavia dovrà essere collegata (mediante ipertesto) ad un documento di sintesi.

<sup>204</sup> Un possibile modello è quello individuato ad esempio dal Tribunale di Torino che prevede come nelle riunioni di sezione mensili venga discusso sotto quali voci/sottovoci della banca dati inserire il

## **XI. Ricognizione dello stato dell'arte nell'area penale degli Uffici giudiziari toscani di Firenze, Pistoia e Prato.**

Per poter perseguire efficacemente obiettivi di innovazione e di efficienza all'interno degli uffici giudiziari, occorre partire dalla comprensione condivisa delle criticità che connotano il sistema sul quale si intende intervenire.

Una simile consapevolezza risulta fondamentale nell'ottica di definire moduli operativi che possano essere sperimentati nel lavoro quotidiano degli operatori giuridici e per tale via contribuire al raggiungimento di una serie di finalità, tra cui si possono rammentare le seguenti: aumento della produttività dell'amministrazione della giustizia per via giurisdizionale e riduzione dei tempi di lavorazione/trattazione delle cause o pratiche giudiziarie; miglioramento della qualità del lavoro di magistrati e cancellieri, nonché – quantomeno di riflesso – degli avvocati; supporto al processo di digitalizzazione e agevolazione dell'innovazione informatica per magistrati, cancellieri e avvocati; aumento dell'utilizzo delle tecnologie da parte di tutti gli *stakeholder* e, in particolare, condivisione e aggiornamento dei *software* utilizzati dai giudici, dalle cancellerie e dai componenti dell'Ufficio per il Processo.

In questa prospettiva, come dicevamo, risulta senz'altro utile – per non dire indispensabile – una prima analisi delle “criticità” e degli “obiettivi”, nonché delle “specifiche azioni per la realizzazione degli scopi prefissati” (par. 1), all'interno delle singole realtà giurisdizionali in esame (*i.e.* Firenze, Pistoia e Prato). Siffatta disamina consiste in un breve riepilogo dei *Progetti organizzativi* – meglio: delle parti di interesse dei *Progetti organizzativi* – già predisposti (e aggiornati al dicembre 2021) direttamente dai Tribunali e dalla Corte di appello che saranno oggetto del presente studio. Allo sguardo nazionale e settoriale – concentrato sulla giustizia fiorentina, pistoiese e pratese – si alterna, nella ricerca *de qua*, uno “sguardo comparato sull'organizzazione giudiziaria” (par. 2), specie quella delle realtà anglosassoni, che ci si è sembrato opportuno per poter più consapevolmente immaginare proposte innovative e concretamente praticabili (magari perché relative a istituti già utilizzati in altri ordinamenti), oltre che per elaborare bozze di schemi e di provvedimenti, oppure suggerire l'impiego di strumenti finora non adottati dal sistema nostrano.

### **XI.1. Il Tribunale di Firenze: criticità e obiettivi nel settore penale**

La legge 27 settembre 2021, n. 134, (c.d. “riforma Cartabia”), costituisce una novella articolata e organica<sup>205</sup>, che si muove delineando cinque direttrici strategiche principali<sup>206</sup>.

La prima coincide con una forte spinta per la digitalizzazione del processo penale. La legge-delega, prendendo spunto anche dell'evoluzione degli strumenti adottati nel periodo pandemico, segna una rotta chiara nel senso della valorizzazione delle tecnologie. Questo percorso viene inserito nell'ambito di un piano per la transizione digitale dell'amministrazione della giustizia.

La seconda linea di intervento riguarda una serie di misure finalizzate a ridurre la domanda di giustizia penale, con l'obiettivo di diminuire il numero di cause che vengono definite all'esito del giudizio. Tra queste vanno annoverate, ad esempio, le modifiche di tipo processuale come il

---

provvedimento; se è necessario/opportuno inserire uno stralcio o una sintesi della motivazione o se è sufficiente inserire gli estremi del provvedimento, in quanto del tutto conforme ad altro già inserito; l'esistenza di altri precedenti difformi o “distinti” (cioè che hanno deciso in modo diverso una questione applicando lo stesso principio di diritto, ma a una fattispecie differente); se, trattandosi di questione ricorrente, è opportuno “estrarre” dal provvedimento un punto di motivazione (PDM) che ciascun giudice può inserire nel proprio modellatore di Consolle. Si veda M. CICCARELLI, *Le banche dati di giurisprudenza e l'ufficio per il processo*, cit.

<sup>205</sup> F. PALAZZO, *I profili di diritto sostanziale della riforma penale*, in *Sistema penale*, 8 settembre 2021, p. 2.

<sup>206</sup> Per maggiori approfondimenti, M. GIALUZ – J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Torino, 2022, p. 289.

rafforzamento di alcuni riti alternativi e l'introduzione di un'udienza filtro davanti al tribunale monocratico.

Il terzo profilo riguarda l'introduzione di una serie di istituti volti ad assicurare una durata ragionevole del procedimento, come, ad esempio, per il giudizio di primo grado, la prescrizione e, per le impugnazioni, il nuovo istituto dell'improcedibilità.

La quarta chiave di lettura coincide con il rinnovamento del sistema sanzionatorio e l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa.

La quinta traiettoria si pone al di fuori degli interventi sul codice penale e sul codice di procedura penale, in quanto consiste in una serie di iniziative di carattere propriamente organizzativo. Tra tutte si consideri, in particolar modo, la maggiore valorizzazione in campo penale dell'ufficio per il processo e l'introduzione di un apposito comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria<sup>207</sup>.

Ai sensi dell'art. 12 comma 3 del D.L. 80/2021, il progetto relativo all'ufficio per il processo del Tribunale di Firenze è stato depositato il 30 dicembre 2021. Pertanto, i dati statistici presi in considerazione nella presente analisi sono aggiornati fino all'anno scorso.

L'art. 11 del D.L. 80/2021, «*al fine di supportare le linee di progetto ricomprese nel PNRR e in particolare per favorire la piena operatività delle strutture organizzative denominate ufficio per il processo*» ha previsto il reclutamento in due scaglioni di complessive 16.500 unità da assumersi con contratti di lavoro a tempo determinato della durata massima di due anni e sette mesi per il primo scaglione e di due anni per il secondo.

Il Ministero della Giustizia ha previsto per il Tribunale di Firenze l'assegnazione di 120 unità di funzionari.

Le modalità di impiego degli addetti all'ufficio per il processo presso gli uffici giudiziari consistono nello studio dei fascicoli (predisponendo ad esempio le schede riassuntive del procedimento), nel supporto al giudice nel compimento di attività di facile esecuzione, nella condivisione di riflessioni su eventuali criticità con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento, nell'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, nella ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte, nel supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali e ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati, nel raccordo con il personale amministrativo.

L'obiettivo del reclutamento di queste risorse è il supporto delle linee di progetto del PNRR e quindi il raggiungimento degli obiettivi che in materia di giustizia l'Italia si è impegnata a conseguire (riduzione dell'arretrato civile in misura pari al 90% e dei tempi della giustizia civile del 40% e della giustizia penale del 25% in quattro anni).

È opportuno, prima di procedere ad ulteriori specificazioni, descrivere il contesto organizzativo del Tribunale all'interno del quale si incardinerà il personale dell'ufficio del processo.

Il Tribunale di Firenze è una struttura articolata e complessa, a servizio di un bacino di utenza che per il solo circondario di Firenze ammonta ad oltre 900.000 abitanti e in quanto sede distrettuale è impegnata anche in una pluralità di servizi con competenze estese a tutto il distretto (quali il tribunale per il riesame, la sezione per le controversie in materia di immigrazione, il collegio specializzato per le misure di prevenzione, l'ufficio GIP/GUP per reati di competenza della DDA) e a tutta la regione Toscana (è il caso della sezione specializzata per le imprese).

Il Tribunale è attualmente organizzato in cinque sezioni civili, una sezione del lavoro, tre sezioni penali, l'ufficio Gip/Gup, il Tribunale del Riesame e una Corte di Assise con la precisazione che i magistrati svolgono attività solo civile o solo penale in base al settore di destinazione.

I magistrati del settore penale sono distribuiti nel modo seguente. La prima Corte di Assise è composta da un giudice, anche coassegnato alla terza sezione quale componente del collegio delle misure di prevenzione e da un presidente di sezione, coassegnato alla terza sezione quale presidente del collegio delle misure di prevenzione. La seconda Corte di Assise è stata congelata

---

<sup>207</sup> Il comitato in questione è un organismo di consulenza e di supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e di semplificazione del procedimento penale.

con decreto presidenziale n.102/2017. La prima sezione penale è composta da 6 giudici e un presidente di sezione. La seconda sezione penale è composta da 6 giudici e un presidente di sezione. La terza sezione penale, (al cui interno è costituito il collegio specializzato in materia di misure di prevenzione) è composta da 6,5 giudici, di cui uno coassegnato al 50% anche alla prima Corte di Assise e due presidenti di sezione, di cui uno assegnato in via esclusiva e l'altro coassegnato al 50% alla prima Corte di Assise, quale presidente. La sezione del riesame è composta da 5 giudici e un presidente di sezione. Infine, la sezione GIP/GUP è composta da 12 giudici, un presidente di sezione e un presidente aggiunto.

Per quanto riguarda la dotazione organica del personale amministrativo, la struttura amministrativa, per le funzioni più propriamente attinenti alla gestione dell'Ufficio, prevede la segreteria del Presidente del Tribunale, cui è attribuito anche il ruolo di ufficio innovazione, l'ufficio del personale e l'ufficio economato, competente anche per la gestione dei tirocini e per l'informatica. Il restante personale è assegnato alle cancellerie delle varie sezioni e ad ulteriori uffici amministrativi di supporto alla giurisdizione, alla gestione degli adempimenti collegati alla fase postdibattimentale e alla gestione delle procedure inerenti alle spese di giustizia e al recupero crediti.

I c.d. dati di flusso del settore penale dimostrano che la sospensione dell'attività dovuta alla pandemia nell'anno 2020, e la graduale ripresa della stessa abbiano peggiorato la situazione rispetto all'anno 2019, allorché il *clearance rate*<sup>208</sup> era pari ad 1, per poi scendere a 0.77 nell'anno 2020 ed infine risalire ad un 0,94 nel primo semestre 2021. Analogamente può dirsi per il *disposition time*<sup>209</sup>, aumentato rispetto all'anno 2019 di ben il 70% nell'anno 2020 e di un 36% nel primo semestre 2021 (nel 2019 era di 333 giorni - rispetto al maggiore dato nazionale di 392- mentre nel primo semestre del 2021 è passato a 452, valore che evidenzia un aumento di 52 giorni rispetto alla media nazionale di 400 giorni e quindi non solo un peggioramento del valore assoluto, ma anche rispetto al resto d'Italia).

L'Ufficio dovrà perciò adoperarsi per ottenere una riduzione del tempo di definizione del processo che recuperi il dato del 2019 e raggiunga, secondo la prospettazione ministeriale, una diminuzione del 28% entro il primo semestre dell'anno 2026.

Il maggiore aumento della pendenza (19433 complessivamente al 30.6.2021, e cioè il 22% in più rispetto all'anno 2019) si registra soprattutto nel dibattimento monocratico (13.804 procedimenti, pari al 71% dell'intero) e nei procedimenti incardinati davanti al gip-gup (5187, pari al 27% della pendenza complessiva). Pertanto, in questi settori l'impegno dell'UPP dovrà essere maggiormente intenso e ad essi dovranno essere destinate un numero adeguato e consistente di risorse.

Presso il Tribunale di Firenze sono stati già costituiti gli uffici per il processo presso la sezione lavoro (decreto 44/2018), presso la sezione della protezione internazionale (decreto 47/20) e presso la sezione famiglia (decreto 116/19).

Gli uffici per il processo per i giudici penali sono in fase di organizzazione a partire dai primi mesi del 2022.

La possibilità di costituire gli uffici per il processo presso il dibattimento penale e presso l'ufficio del giudice per le indagini preliminari con la presenza di funzionari che possano, oltre ai compiti di studio, ricerca, predisposizione di schede del processo e redazione di bozze di provvedimenti, gestire i ruoli dei magistrati, preparare l'udienza, accompagnare il magistrato ed assisterlo durante la stessa, verbalizzando (qualora non siano disponibili o sufficienti le risorse di cancelleria di Area 2<sup>^</sup>), scaricando l'esito e assicurando la collaborazione con le cancellerie anche per l'attività di pulizia dei registri, consentirà di aumentare il numero delle udienze e altresì di razionalizzare le risorse, ottenendo la liberazione di forze che potranno dedicarsi a quella che è l'attività tipica del personale amministrativo.

---

<sup>208</sup> Il *clearance rate* è la misura utilizzata a livello europeo per monitorare, in ogni periodo di riferimento, la capacità dei sistemi giudiziari e dei singoli uffici, di smaltire i procedimenti sopravvenuti. Esso misura il rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti sopravvenuti (CR =Definiti / Sopravvenuti).

<sup>209</sup> Il *disposition time* è la misura di durata (utilizzata a livello europeo) che individua il tempo medio di definizione dei procedimenti, confrontando, in un periodo di riferimento dato, il numero di quelli pendenti con il numero dei definiti, la circolare segnala gli obiettivi esigibili a livello nazionale.

In particolare, con riferimento al settore penale del dibattimento, è un problema comune a moltissimi uffici italiani la circostanza che le attività c.d. di *post*-dibattimento (incombenti del personale amministrativo volti alla trasmissione dei fascicoli in Corte in caso di impugnazione o incombenze diretti a realizzare la irrevocabilità delle decisioni e la redazione delle schede per il Casellario) siano molto in arretrato a causa delle carenze del personale, con conseguenze pesantissime sulla effettiva durata dei procedimenti anche nei gradi successivi di giudizio.

Presso l'“ufficio sentenze” del tribunale i tempi di dichiarazione dell'irrevocabilità delle sentenze, benché ridotti rispetto al passato, permangono sempre nell'ordine di 11 mesi dal deposito per i fascicoli non considerati urgentissimi (quelli cioè che non hanno misure cautelari, sequestri di immobili o di somme ingenti etc). In seguito alla rilevazione condotta nella metà del mese di novembre 2021 erano 4068 le sentenze da dichiarare irrevocabili, oltre 2000 gli estratti esecutivi da predisporre e comunicare alla Procura, 2000 i sotto-fascicoli da inviare all'ufficio recupero crediti e non quantificabili gli altri adempimenti quali la formazione dei sotto-fascicoli per il FUG e le comunicazioni alle diverse Prefetture.

Determinate disfunzioni si riscontrano anche nell'ambito degli incidenti di esecuzione: in particolare, tra le criticità più rilevanti, si evidenzia uno stock di fascicoli molto vecchi (oltre 7000 complessivamente) per i quali, pur essendo stati effettuati tutti gli adempimenti, occorre procedere alle relative annotazioni sui registri prima di poterli trasmettere all'archivio, mentre per un numero quasi corrispondente di fascicoli iscritti a SIGE dal 2018 in poi occorre dichiarare la irrevocabilità del provvedimento, completare le annotazioni e procedere alla archiviazione.

Nella ricognizione accurata svolta presso tutte le cancellerie ed uffici del tribunale è emersa inoltre la necessità di contribuire alla riduzione del *disposition time* complessivo, eliminando i tempi morti e le attività conseguenti ad una cattiva gestione del fascicolo, ad esempio prevenendo la grande quantità di incidenti di esecuzione che vengono sollevati per mancanza di provvedimento o per provvedimenti parziali circa il corpo di reato o i beni iscritti al FUG, ovvero per discrepanze tra le risultanze del registro informatizzato ed il capo di imputazione o i capi della sentenza. A mero titolo esemplificativo, sono oltre 193 le istanze di incidenti di esecuzione pendenti ancora da registrare aventi ad oggetto la destinazione di corpi di reato su cui non vi è stata pronuncia.

Infine, anche con riferimento all'area penale, si registrano criticità nel settore dei decreti di liquidazione dei compensi per i difensori nell'ipotesi di patrocinio a spese dello Stato (presso l'ufficio liquidazioni penali vi sono circa 500 istanze di liquidazione di onorari di avvocati per le difese d'ufficio cartacee) e nell'ambito dell'esecuzione delle pene pecuniarie, con particolare riferimento alla conversione di quelle rimaste non adempiute e a ruolo da più di 24 mesi per cui è integrato il presupposto dell'impossibilità di riscossione, da inviare all'esame della Procura, che successivamente li invierà all'Ufficio di sorveglianza.

Anche presso la cancelleria dell'ufficio del giudice per le indagini preliminari, settore in cui la dotazione organica del personale amministrativo è come altrove carente (di talché la vecchia ottimale organizzazione, che prevedeva gruppi di cancelleria di 3 unità per assicurare l'assistenza a due magistrati è ormai saltata), si registrano situazioni di arretrato nello scarico a SICP dei decreti di archiviazione (oltre 300), nella notifica dei decreti che dispongono il giudizio (136), negli adempimenti legati ai decreti di liquidazione (441 complessivamente nell'Ufficio gip) e nella compilazione e chiusura dei fogli notizie (272), mentre nella cancelleria dei decreti penali l'arretrato si registra in notifiche (135), decreti da dichiarare esecutivi (oltre 100) e decreti opposti da inviare al dibattimento (79).

Anno 2019			Anno 2020			I° semestre 2021		
Iscritti	definiti	CR	Iscritti	definiti	CR	Iscritti	definiti	CR
17.564	17.481	1,00	15.928	12.343	0,77	8.311	7.783	0,94

Tabella n. 1: Tribunale di Firenze - Procedimenti penali iscritti, definiti e *clearance rate*.

<b>Anno 2019</b>			
<b>Pendenti totale</b>	<b>Di cui: collegiale (assise + dib)</b>	<b>Di cui: monocratico</b>	<b>Di cui: GIP - GUP</b>
15.933	430	11.016	4.487

Tabella n. 2: Tribunale di Firenze - Procedimenti penali pendenti nel 2019.

<b>Anno 2020</b>							
<b>Pendenti totale</b>	<b>Di cui: collegiale (assise + dib)</b>	<b>Di cui: monocratico</b>	<b>Di cui: GIP - GUP</b>	<b>Var pendenti tot vs 2019</b>	<b>Var pendenti collegiale vs 2019</b>	<b>Var pendenti monocratico vs 2019</b>	<b>Var pendenti GIP - GUP vs 2019</b>
19.159	398	13.527	5.234	20%	- 7%	23%	17%

Tabella n. 3: Tribunale di Firenze - Procedimenti penali pendenti nel 2020.

<b>I° semestre 2021</b>							
<b>Pendenti totale</b>	<b>Di cui: collegiale (assise + dib)</b>	<b>Di cui: monocratico</b>	<b>Di cui: GIP - GUP</b>	<b>Var pendenti tot vs 2019</b>	<b>Var pendenti collegiale vs 2019</b>	<b>Var pendenti monocratico vs 2019</b>	<b>Var pendenti GIP - GUP vs 2019</b>
19.433	442	13.804	5.187	22%	3%	25%	16%

Tabella n. 4: Tribunale di Firenze - Procedimenti penali pendenti nel I° semestre del 2021.

<b>Anno 2019</b>	<b>Anno 2020</b>		<b>I° semestre 2021</b>	
<b>DT</b>	<b>DT</b>	<b>Var DT vs 2019</b>	<b>DT</b>	<b>Var DT vs 2019</b>
333	567	70%	452	36%

Tabella n. 5: Tribunale di Firenze – *Disposition time* penale.

Presso il Tribunale di Firenze saranno istituiti più servizi di studio e supporto alla raccolta giurisprudenziale presso le varie sezioni o settori ove sono costituiti gli UPP e cioè presso ognuna delle sezioni civili, presso il dibattimento penale e presso la sezione GIP/GUP.

I funzionari addetti in via prevalente a tali servizi si occuperanno dello studio delle questioni giuridiche nelle materie oggetto della competenza delle varie sezioni o dei vari settori, preparando relazioni illustrative della dottrina e della giurisprudenza di supporto alla discussione nelle relative periodiche riunioni di sezione, o nelle camere di consiglio aventi ad oggetto questioni complesse e controverse, evidenziando, eventualmente, contrasti giurisprudenziali all'interno delle sezioni, con ciò contribuendo alla formazione di orientamenti quanto più consapevoli e condivisi tra tutti i giudici. I funzionari in questione si occuperanno inoltre di costruire banche dati giurisprudenziali sezionali, fruibili dai giudici e dall'utenza.

I restanti funzionari addetti agli UpP contribuiranno allo studio e alla raccolta giurisprudenziale sopra illustrati, se pure in misura non prevalente rispetto alle funzioni loro principalmente assegnate.

Entro il 2022 la costituzione degli UpP, sia nel settore civile che nel settore penale, dovranno inoltre portare alla piena ed analitica conoscenza della qualità del contenzioso pendente nell'ufficio, così come dei flussi in entrata. Ad esempio, nel settore civile la tipologia delle domande, il valore delle controversie, la serialità delle questioni, le connessioni con altri procedimenti pendenti avanti a giudici diversi. Nel settore penale saranno oggetto di analisi la tipologia di reati e il numero dei procedimenti afferenti la stessa tipologia di reato; la serialità delle questioni, le connessioni con altri procedimenti pendenti. Tale monitoraggio sarà attuato al fine di consentire le misure organizzative del caso (anche se necessario variazioni tabellari) per velocizzare la definizione dei procedimenti e razionalizzare le risorse.

Analogamente entro il 2022 dovrà essere effettivamente operativo in tutti i settori (civili e penali) il servizio di verifica e controllo dei registri e degli scarichi, così da aggiornare in tempo reale i registri rispetto agli eventi ed esiti dei procedimenti.

Obiettivo specifico dell'Ufficio sarà poi la riduzione del 65% alla data del 31/12/2024 e del 90% alla data del 30/6/2026 dell'arretrato delle cancellerie penali e civili concernenti le liquidazioni di gratuito patrocinio e atti loro connessi, nonché degli incidenti di esecuzione penale.

## **XI.2. Il Tribunale di Pistoia: criticità e obiettivi nel settore penale.**

Sono tre le principali criticità esistenti all'interno del Tribunale di Pistoia: 1) carenze nell'organico magistratuale; 2) carenza di personale amministrativo ordinario, non reintegrato; 3) condizionamenti dell'attività discendenti dalla pandemia da Covid-19 e dalla sua prosecuzione, che ha determinato interruzioni, sospensioni e blocchi nell'esercizio di amministrazione della giustizia.

Questi problemi hanno le "proprie radici prevalentemente: a) nel *turnover* continuo del personale magistratuale e nelle conseguenti carenze di organico verificatesi per lunghi periodi negli anni passati; b) negli effetti negativi ricollegabili alla pandemia da Covid 19, con rinvii in blocco dei processi per vari mesi e rinvii legati alle positività di magistrati e parti; c) nelle carenze del personale amministrativo, con criticità manifestatesi nell'assistenza alle udienze (con necessità di attingere al personale del settore civile, e a personale applicato ad altri uffici, con conseguenze assenza di continuità), nella tempistica della trasmissione dei fascicoli in caso di impugnazione e nella tempistica di definizione della fase del c.d. post-dibattimento; d) nel ritardo di digitalizzazione del processo penale, con attuazione solo iniziale del sistema/applicativo TIAP e attuazione solo dal 2017 del sistema Giada 2 di assegnazione automatica ai processi".

A livello di risorse, con specifico riguardo al settore penale, si rileva che – nonostante il pieno mantenimento del pieno organico magistratuale – la sezione, dal novembre 2020, si è dovuta privare dell'apporto di un magistrato in astensione per maternità e ha dovuto sopperire con supplenza interna, anche dei magistrati togati, che hanno consentito a svolgere un maggior numero di udienze al fine di assicurare la gestione del ruolo della collega assente.

Inoltre, per ciò che concerne il settore dibattimentale, nello specifico l'area del monocratico, è accaduto che un magistrato sia stato in parte destinato – con assegnazione interna, prima, e, successivamente, con creazione di un posto promiscuo dibattimento collegiale/GIP-GUP – all'ufficio g.i.p./g.u.p., per un complessivo monte lavorativo corrispondente a circa il 60% della propria attività, con conseguente sottrazione del suo apporto al dibattimento monocratico.

Ebbene, anche tenuto conto delle "politiche di assunzione attuate dal ministero della Giustizia", la situazione critica in cui versa il Tribunale di Pistoia – come risulta dal *Progetto* proprio a tal riguardo redatto – è stata soltanto "mitigat[a], ma non risolt[a]". Difatti, "l'emergenza [è] connessa al progressivo esodo di personale non sostituito con adeguato *turnover*". Da un lato, "la scopertura complessiva al 30 giugno 2021 resta alta, attestandosi al 27%". Dall'altro lato, a cascata, da un punto di vista umano – forse, terribilmente e inevitabilmente, 'umano, troppo umano' – "la percentuale di scopertura del personale, passata dal 24% al 27%, diviene un forte elemento di demotivazione per chi lavora con la prospettiva di sempre più ravvicinati pensionamenti di colleghi esperti dei quali non si prospetta la sostituzione in tempi ragionevoli".

Dunque: problematiche di organico – per giunta “concentrate nella fascia direttiva”, con relativa “perdita di saperi e competenze che non transitano in altro personale” – che hanno dato luogo a significative difficoltà, specialmente “nella gestione del quotidiano, soprattutto per quanto riguarda la necessità di garanzia dell’assistenza alle udienze penali (che ha [ad esempio] reso necessario applicare semestralmente, e in forma reiterata, un cancelliere del giudice di pace)”.

In ogni caso, pur a fronte delle scoperture in organico e delle criticità dovute alla “età media del personale, ancora piuttosto elevata poiché superiore ai 54 anni” (eloquente, tale situazione, di un evidente “problema di ricambio generazionale che, oltre sulla quantità, si riflette sulla qualità dei servizi”; tuttavia, malgrado ciò), sono stati realizzati *front-office* per le cancellerie del dibattimento e della sezione gip/gup, “finalizzati a liberare le risorse assegnate all’assistenza dei magistrati dagli adempimenti legati alla ricezione atti, visione fascicoli e rilascio copie atti contenuti nei fascicoli”. E ancora, è stata avviata “la sperimentazione del deposito degli atti penali al dibattimento e la consultazione da parte dei difensori degli atti presenti nel gestore documentale TIAP-document@”. Sempre su questo versante, poi, è “inoltre proseguito, con pause determinate dall’andamento della crisi pandemica, il progetto di volontariato delle forze armate e di polizia in pensione, che hanno costituito una *task force* in ausilio delle cancellerie per il riordino e [la] inventariazione degli archivi degli uffici giudiziari (fascicoli e corpi di reato) e per la collaborazione nella movimentazione, fotocopiatura, scansione informatica e fascicolazione di atti e documenti”.

Con riferimento all’espletamento dell’attività giurisdizionale, nel contesto del Tribunale di Pistoia, il DT (*disposition time* – *i.e.* la stima prospettica del tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti, ottenuta rapportando il numero di procedimenti pendenti alla fine dell’anno con quello dei procedimenti definiti nell’anno: interpretabile anche come tempo necessario per esaurire i procedimenti aperti, assumendo di mantenere la medesima capacità di smaltimento osservata nel periodo di riferimento) del periodo 2017-2019 è pari a 412 giorni di durata media per la definizione; mentre il DT del 2020 è maggiore: ossia, pari a 428 giorni di durata media per la definizione; e quest’ultimo dato “risulta superiore anche a quello rilevato a livello nazionale: [giacché il] DT nazionale 2019 [è] pari a 392”.

Il CR (*clearance rate* – *i.e.* la capacità di smaltire i flussi in entrata) del 2017-2019 è pari a 0,91. Allo stesso modo, il CR penale del 2020 è pari a 0,91.

I (procedimenti) pendenti penali finali, nel 2019 sono stati 5697 (in dibattimento 3106, di cui 538 procedimenti pendenti al giugno 2019, ultra-triennali rispetto al 2020 poiché iscritti anteriormente al 2017) e nel 2020 sono stati 5688 (in dibattimento 3349, di cui 1170 procedimenti pendenti al giugno 2020, ultra-triennali rispetto al 2021 poiché iscritti anteriormente al 2018).

Scendendo più a fondo, emerge che nel Tribunale pistoiense la capacità di smaltimento dei flussi in entrata è più adeguata nel settore civile piuttosto che nel settore penale. In particolare, per ciò che concerne la sezione penale, “avendosi riguardo a tutti i procedimenti giudiziari inclusi nei registri mod. 20 (GIP/GUP solo autore noto), mod. 16 (collegiale e monocratico), mod. 7-*bis* (appello giudice di pace), le maggiori criticità si evidenziano nel dibattimento [anziché] nell’ufficio gip/gup”. In quest’ultima sede, “i dati gip/gup del 2020 e del 1° semestre 2021 consentono invero di evidenziare, in termini percentuali, una riduzione del 16% delle pendenze dal 2019 al 2020 e del 9% dal 2020 al 2021”. Viceversa, “i dati relativi al dibattimento evidenziano un aumento percentuale delle pendenze monocratiche dal 13% del 2019 al 2020 e dal 2020 al 1° semestre del 2020; e un aumento di quelle collegiali dell’1% dal 2019 al 2020 e del 18% dal 2020 al 1° semestre del 2021”.

Peraltro, al dibattimento collegiale sono pervenuti tre maxiprocessi (rispettivamente da 40, 110 e 140 imputati), che hanno aggravato e tuttora “aggravano la situazione di complessiva funzionalità della sezione e per i quali appare oltremodo necessaria – per una loro [efficace] gestione – la digitalizzazione, con caricamento su TIAP degli atti”. E proprio a tal ultimo proposito, come emerge dal *Progetto*, occorre rammentare che, “nel settore penale nel suo insieme, la sfida dell’innovazione tecnologica e dell’informatizzazione è in massima parte ancora da realizzare, a fronte di una sola iniziale attuazione del TIAP (partita sulla base di un protocollo siglato nel gennaio 2021 e riguardante ancora una minima parte dei processi in corso) e della necessità di garantire un salto nell’informatizzazione dell’attività per favorire il passaggio al

processo penale telematico, non ancora operativo ma anticipabile nei fatti attraverso una decisa azione di digitalizzazione dei processi”.

A livello di azioni da intraprendere per il conseguimento delle finalità stabilite (ossia: relativamente al dibattimento, “aumentare la capacità dell’ufficio di definizione dei processi, con particolare attenzione ai processi monocratici”; relativamente all’ufficio gip/gup, “aumentare la capacità dell’ufficio di definizione dei procedimenti di archiviazione e dei procedimenti per decreto penale, nonché di coadiuvare i magistrati dell’ufficio nella gestione dei compiti di giudice delegato alla procedura previsti dall’art. 104-*bis* disp. att. c.p.p.”), nel *Progetto* si sottolinea anzitutto l’importanza di uno ‘svecchiamento’ del personale<sup>210</sup>. Vengono poi ricordati gli obiettivi generali fissati a livello di PNRR<sup>211</sup> e, a questi, vengono assommati specifici e ulteriori obiettivi da raggiungere, in considerazione delle peculiarità dell’ambiente pistoiese. Sicché, i “macro-obiettivi” arricchiti dalla “componente di originalità e specificità dell’ufficio” territoriale di Pistoia risultano essere i seguenti:

- abbattimento dell’arretrato e contenimento delle pendenze complessive;
- miglioramento dei livelli di *clearance rate* (“con l’obiettivo di definire nell’anno [2022] tutte le sopravvenienze, tenuto conto che lo scarto attualmente evidenziabile, nel periodo da giugno 2020 a giugno 2021, secondo i dati CSM per il programma di gestione, risulta solo di 5 processi per il collegiale e di 100 processi per il monocratico”);
- riduzione graduale del *disposition time* complessivo (in uno storico dove “l’obiettivo di un abbattimento di 123 giorni complessivi, per giungere a 248 giorni di *disposition time*, da realizzarsi nell’arco temporale di riferimento [il 2022], dovrebbe implicare una riduzione tendenziale di circa 24 giorni all’anno e pertanto un obiettivo dimezzato rispetto a quello [già] realizzato tra il 2020 e il primo semestre 2021”);
- aumento della produttività (numero di provvedimenti emessi);
- sviluppo della digitalizzazione degli uffici; eliminazione o quantomeno riduzione delle criticità in termini generali rispetto all’innovazione tecnologica e alla necessità di attuare una più ampia informatizzazione del processo (“intervenendo nel settore monocratico – in relazione alla necessità di una maggiore gestibilità e organizzazione dei ruoli in modo da favorire lo smaltimento – e in quello collegiale, che ha già risentito positivamente della riorganizzazione interna tabellare”; nonché, “quanto poi all’ufficio gip/gup, intervenendo su alcuni settori quali quello della fase di fissazione dell’udienza preliminare, su quello delle opposizioni alle archiviazioni e dei decreti penali, proseguendosi pertanto [e peraltro] nella prospettiva delle riorganizzazioni già poste in opera” al riguardo);
- diminuzione del tempo complessivo di risposta dell’amministrazione ai cambiamenti normativi;
- ottimizzazione delle funzioni di coordinamento della dirigenza dei tribunali;
- superamento delle disparità di funzionamento tra e da tribunale e tribunale;

---

<sup>210</sup> “Se non si ringiovanirà 1/3 delle risorse umane nel brevissimo termine, l’Ufficio si troverà a dover affrontare la oggettiva impossibilità di assicurare un servizio efficiente e/o almeno accettabile agli utenti. Sarà sempre più difficile mantenere la regola tenuta delle circa 60 udienze penali al mese programmate e vincere la sfida della digitalizzazione del processo penale e dar corso alle missioni, agli obiettivi e agli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Alle sfide quotidiane poste dall’informatizzazione dei processi, dalla *spending review*, dal sempre più frequente ricorso alla statistica e all’uso di applicativi informatici, in assenza di seri interventi formativi per tutto il personale, devono darsi risposte con personale numericamente inadeguato e motivato da realistiche prospettive di progressione in carriera e di alleggerimento dei carichi di lavoro”.

<sup>211</sup> Rafforzare l’ufficio per il processo (per supportare i giudici nel programma di contenimento e riduzione delle cause pendenti, oltre che per consentire all’autorità giudiziale di dedicare le proprie energie agli aspetti strettamente attinenti all’esercizio della giurisdizione, in specie al momento decisionale della propria attività, “così da migliorare il prodotto giurisdizionale finale (la “sentenza”) sotto i profili della coerenza sistematica, prevedibilità e razionalità della decisione”) e assicurare al sistema competenze tecniche a supporto dello sforzo di gestione del cambiamento e alla transizione tecnologica, nonché rafforzare stabilmente la capacità amministrativa del sistema giudiziario attraverso la formazione del personale e il trasferimento di conoscenze.

- istituzione del servizio di monitoraggio dei flussi statistici dell'ufficio e dei flussi organizzativi; istituzione di servizi di studio e supporto alla raccolta giurisprudenziale; istituzione di servizio di staff, coordinamento organizzativo delle risorse e di supporto alla digitalizzazione.

Tenendo ovviamente conto della realtà pistoiense, poi, a livello di *Progetto* si stabilisce altresì espressamente che bisogna ripartire gli addetti all'Ufficio del processo "assegnati al Tribunale di Pistoia, tra la sezione civile e quella penale, con assegnazione in termini numerici maggiori a quella penale [14 su 24], e quindi prevedere al loro interno una ulteriore ripartizione in affiancamento ai magistrati operanti nei diversi ambiti in cui sono stati istituiti anche gli uffici del processo" (11 dibattito; 3 gip/gup).

In siffatto scenario, a livello operativo, in concreto, alle "azioni preliminari" (analisi dei ruoli; verifica dello stato di definizione delle archiviazioni e dei decreti penali; valutazione delle nuove assunzioni; predisposizione di modulistica uniforme; formazione alla redazione di bozze di provvedimenti e all'attività di assistenza in udienza; ecc.) deve far seguito l'"attuazione di moduli organizzativi per l'operatività strutturale dell'ufficio del processo", secondo la seguente (t)ripartizione:

- assegnazione degli UpP alle sezioni e affiancamento specifico ai singoli magistrati, con "sorveglianza ad opera del Presidente Vicario e Presidente della Sezione penale, tramite i Coordinatori degli Uffici del processo interessati dall'intervento di assegnazione";
- istituzione di servizi trasversali funzionali a ciascuna sezione e assegnazione degli UPP in via residuale e sussidiaria a tali servizi, con individuazione di "uno specifico magistrato referente (coincidente in prevalenza con il Presidente Vicario e Presidente di Sezione, con eventuale delega ai Coordinatori dell'Ufficio del processo tabellati, ai MAGRIF e ai referenti RAM)", in coordinamento con personale di cancellerie da assegnare congiuntamente. In sostanza, "in misura di uno/due giorni al mese di impegno, o eventualmente in misura maggiore a seconda della verificata necessità emergente", personale UpP deve essere destinato "ai c.d. servizi trasversali, di ausilio alle sezioni nel loro complesso: 1) monitoraggio statistico e monitoraggio relativo alle situazioni patologiche di lavorazione fascicoli (es. false pendenze, adempimenti non scaricati ecc.); 2) accompagnamento alla digitalizzazione dell'ufficio e all'innovazione; 3) supporto della sezione o dell'ufficio alla raccolta degli indirizzi giurisprudenziali e avvio della costruzione della banca dati di merito";
- rafforzamento di alcuni servizi amministrativi esistenti con personale amministrativo neoassunto in collegamento con il PNRR o con personale sollevato da determinati servizi in ragione dell'operare degli UpP in attività connessa all'attività giurisdizionale (spec., v. schema a pag. 22 del *Progetto*);
- attività ulteriori, previste dal legislatore con il D.L. 80 del 2021, conv. in L. 29 luglio 2021, n. 108: a) studio dei fascicoli (con predisposizione, ad esempio, di schede riassuntive per procedimento); b) supporto al giudice nel compimento di attività pratico-materiali o di facile esecuzione, come la verifica di completezza del fascicolo e l'accertamento della regolare costituzione delle parti (controllo notifiche; verifica del rispetto dei termini; individuazione dei difensori nominati; ecc.); c) redazione di bozze di provvedimenti semplici; d) controllo della pendenza di istanze o richieste e relativa gestione; e) organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione; f) condivisione, all'interno dell'ufficio per il processo, di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; g) approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; h) ricostruzione del contrasto normativo riferibile alle fattispecie in esame; i) individuazione di indirizzi giurisprudenziali sezionali; l) supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati; m) raccordo col personale addetto alle cancellerie; n) eventuali ulteriori compiti integrativi e specifici, individuati appositamente "tenendo conto delle peculiarità del lavoro del giudice nell'ambito dei tre diversi Uffici del processo, ma al contempo della

trasversalità dell'attività di supporto richiesta" (v., in via esemplificativa, pagg. 26-28 del *Progetto*<sup>212</sup>).

### **XI.3. Il Tribunale di Prato: criticità e obiettivi nel settore penale.**

L'analisi del progetto organizzativo redatto dal Tribunale di Prato evidenzia, fin da subito, problematiche connesse alla carenza di organico, sia per quanto attiene ai Magistrati sia in relazione al personale di cancelleria.

Sotto il primo profilo, la relazione dell'Ufficio Giudiziario evidenzia che, a fronte di 276.263 residenti iscritti all'anagrafe del circondario al 31 dicembre 2019, i Magistrati presenti nel Tribunale sono soltanto ventisei, vale a dire uno ogni 10.625,5 abitanti. Allo stesso tempo, si registra una scoperta effettiva del 30% per quanto riguarda il personale amministrativo.

Con specifico riferimento al settore penale, alla Sezione G.I.P.-G.U.P. risultano addetti tre Magistrati e sette unità di personale amministrativo, mentre alla Sezione Unica del Dibattimento sono applicati sette Magistrati e sedici funzionari.

A tale scarsità di risorse umane si affianca, poi, sempre con riguardo al settore penale, il ritardo nell'avvio di un serio progetto di digitalizzazione a mezzo T.I.A.P. ed una enorme difficoltà nella gestione dell'arretrato che, risultando parziale a S.I.C.P., comporta la necessità di lavorare sul cartaceo, con un ulteriore inevitabile aumento delle tempistiche.

Tra le maggiori criticità dell'Ufficio, emerge peraltro quella legata all'arretrato, che continua a stratificarsi senza soluzione di continuità. Sul punto, la relazione evidenzia che la difficoltà nel rispondere alla domanda di giustizia è strettamente connessa al rapporto tra Magistrati e personale amministrativo: la scarsità delle risorse umane fa sì che, allo stato, non sia possibile celebrare più di quattro udienze monocratiche al mese per Magistrato.

Quanto poi ai processi definiti, viene specificato che, sempre a causa delle scoperture di pianta organica amministrativa, si è accumulata una "enorme" quantità di arretrato di cancelleria nei settori dell'esecuzione penale e della trasmissione degli atti al giudice della impugnazione.

In particolare, risultano attualmente: 7.361 sentenze depositate di cui 2945 depositate prima del 31 dicembre 2017; 108 sentenze con dispositivo di assoluzione con misure di sicurezza trasmesse per la redazione delle schede per il casellario e non esitate di cui 99 dichiarate irrevocabili prima del 31 dicembre 2017; 1606 sentenze con dispositivo di condanna trasmesse

---

<sup>212</sup> In una prospettiva di efficacia e di funzionale coerenza sistematica dell'attività decisoria del giudice, riteniamo meritevoli di peculiare attenzione, tra le altre mansioni che debbono essere svolte dai funzionari UPP, le seguenti: "trascrizione dei capi di imputazione"; "descrizione degli elementi di accusa (secondo uno schema ricopiabile del decreto che dispone il giudizio)"; "indicazione delle questioni di fatto rilevanti per la decisione"; "individuazione delle questioni giuridiche rilevanti per la decisione, con la raccolta della giurisprudenza (e della dottrina) a sostegno di eventuali questioni controverse"; collaborazione nella redazione di provvedimenti ("quattordici tipologie di provvedimenti sostanzialmente riconducibili, anche in vista di un'attività formativa, a dieci materie: decreti penali di condanna, oblazioni, gratuito patrocinio, liquidazioni, provvedimenti per l'appello, proroga indagini preliminari, archiviazioni, incidenti di esecuzione, DASPO e decreti di giudizio immediato"); "preparazione delle bozze delle decisioni dopo l'udienza": con riferimento alle sentenze – "predisposizione dell'intestazione delle sentenze (con la trascrizione di tutti gli elementi indicati nella scheda con riferimento alle parti, ai difensori e all'imputazione); trascrizione delle conclusioni delle parti; descrizione del fatto"; con riferimento alle opposizioni all'archiviazione – "predisposizione dell'intestazione; inizio della motivazione con: riassunto della *notitia criminis* (solitamente consistente in una querela o nella denuncia); indicazione delle indagini svolte dal pubblico ministero o dalla polizia giudiziaria; riporto delle ragioni addotte dal pubblico ministero a fondamento della richiesta di archiviazione; sintesi dell'opposizione all'archiviazione; indicazioni delle argomentazioni dell'opposto (qualora esposto in una memoria o in udienza)".

Attraverso queste azioni, invero, si contribuisce alla corretta individuazione e alla precisa messa a fuoco dell'oggetto del giudizio, di modo che la successiva delib(er)azione giudiziale si concentri sulle questioni – specialmente sulle questioni giuridiche (v. *iura novit curia*) – effettivamente problematiche e realmente centrali ai fini della risoluzione, in un senso o nell'altro, dell'accertamento processuale penale.

per la redazione delle schede per il casellario e non esitate di cui 1292 dichiarate irrevocabili prima del 31 dicembre 2017; 1454 procedimenti in attesa di essere trasmessi al giudice dell'impugnazione di cui 161 ricevuti in data antecedente al 31 dicembre 2017. Vi sono, inoltre, 1861 richieste di liquidazione in attesa di decreto assegnate per l'emissione a magistrati non più in servizio presso il Tribunale antecedenti al 31 dicembre 2017, che devono essere ridistribuite e trasmesse all'ufficio spese di giustizia per il pagamento dei compensi.

In questo contesto, il *Disposition Time Penale* è passato da 391 giorni nel 2019 a 740 giorni nel Primo Semestre 2021, a fronte di un totale nazionale pari, rispettivamente, a 392 giorni nel 2019 e 400 giorni nel 2021.

Rispetto alla istituzione dell'Ufficio per il Processo, poi, emergono ulteriori specifiche criticità.

Dal Progetto redatto ad ottobre 2021 risulta infatti che, a quella data, non era ancora in fase di realizzazione il programma esecutivo di redistribuzione degli spazi e di installazione delle postazioni di lavoro dotate degli arredi e dei punti rete necessari.

A fronte, dunque, delle consistenti problematiche che affliggono il Tribunale di Prato, è evidente l'importanza che riveste l'istituzione dell'Ufficio per il Processo: l'inserimento di nuovo personale qualificato, infatti, si pone come elemento imprescindibile per migliorare la risposta alla domanda di giustizia.

In termini generali, l'obiettivo perseguito mediante l'istituzione dell'UpP si correla all'aumento della capacità di definizione dei processi, all'eliminazione dell'arretrato e alla conseguente riduzione del *disposition time*. Allo stesso tempo, essa è funzionale anche ad assicurare la qualità delle decisioni giudiziarie, mediante l'armonizzazione della giurisprudenza, allo scopo dunque di garantire una maggiore certezza del diritto.

Per raggiungere questi obiettivi, dalla relazione emerge l'intento di adottare un approccio a forbice, tale per cui, mentre gli addetti all'Ufficio per il Processo eserciteranno la propria funzione di assistenza al Magistrato, il personale amministrativo di pianta organica si concentrerà sullo smaltimento dell'arretrato di cancelleria. A questo fine, il Progetto prevede di concentrare il personale UpP sul contenzioso corrente e sull'aumento della produzione giudiziaria, in modo tale da permettere al personale amministrativo di pianta organica di dedicarsi con priorità all'arretrato, al fine di concluderlo quanto prima.

Il piano straordinario di smaltimento dell'arretrato dell'esecuzione penale ha dunque l'obiettivo di eliminare l'arretrato di cancelleria antecedente al 31 dicembre 2017 entro il 31 dicembre 2022, impedendo al contempo la formazione di nuovo arretrato. Entro il 31 dicembre 2024, poi, il risultato da perseguire è quello di eliminare l'arretrato ultra-triennale, azzerandolo entro il 31 dicembre 2026.

Il Progetto prevede poi di impiegare un analogo metodo nell'ambito del Piano straordinario di smaltimento dell'arretrato dell'ufficio impugnazioni e riduzione dei tempi di trasmissione al giudice dell'impugnazione. In tale secondo ambito, l'Ufficio per il Processo verrà coordinato con il personale di pianta organica per impedire la formazione di nuovo arretrato e consentire tempi brevi di trasmissione al giudice della impugnazione per quanto attiene ai procedimenti correnti.

In relazione ai procedimenti che costituiscono arretrato di cancelleria, poi, il Progetto ne prevede l'evasione secondo il criterio del maggiore allarme sociale.

Infine, il Tribunale ha individuato anche un piano straordinario per lo smaltimento dell'arretrato delle spese di giustizia. In questo settore, l'Ufficio Giudiziario si propone l'obiettivo di abbattere tutto l'arretrato antecedente al 31 dicembre 2017 e relativo alle richieste di liquidazione entro il 31 dicembre 2023, senza che si crei nuovo arretrato. Per raggiungere questo scopo, tra le attività di supporto al Magistrato incluse nel mansionario degli addetti U.P.P. sono state individuate alcune incombenze relative ai provvedimenti satellite del processo, tra cui rientrano anche l'istruttoria e la predisposizione delle bozze dei decreti di liquidazione più semplici.

Nel complesso, dunque, i nuovi funzionari sono chiamati a svolgere la propria funzione di supporto ai Magistrati coordinandosi, al contempo, con il personale di cancelleria, al fine di consentire a quest'ultimo un rapido smaltimento dell'arretrato. Il tutto nell'ottica di ridurre, nei

tempi fissati dal P.N.R.R., il c.d. *disposition time* penale, al fine di raggiungere gli obiettivi programmati a livello europeo.

#### **XI.4. La Corte d'Appello di Firenze: criticità e obiettivi nel settore penale.**

Focalizzando l'analisi sulle criticità del settore penale della Corte di Appello di Firenze occorre rilevare che, allo stato, questo risente di una maggiore crisi rispetto al settore civile. L'arretrato è aumentato nell'ultimo triennio e le cause di tale fenomeno sono state individuate nei seguenti fattori:

- a) la sostanziale arretratezza delle modalità di gestione dei procedimenti nel settore penale, esclusivamente cartolare e, almeno fino al novembre 2020, esclusivamente mediante trattazione in pubblica udienza, con inevitabile rallentamento di tutte le attività processuali;
- b) la normativa processuale intrisa di adempimenti formali poco compatibili con le effettive garanzie di tutela delle parti processuali, e con un effetto moltiplicatore dei tempi di trattazione causato dalla previsione dell'art. 603 c.p.p. – la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale – recentemente modificato dalla Riforma Orlando del 2017, il quale, impone la rinnovazione del dibattimento, in presenza di determinate condizioni, anche per quei procedimenti di scarsa complessità che in precedenza venivano definiti celermente;
- c) la carenza cronica di magistrati addetti al settore;
- d) la carenza cronica, ai limiti della paralisi, del personale amministrativo, a fronte di un procedimento che, a differenza di quello civile, vede una consistente fase post-dibattimentale, che attualmente risulta impossibile aggredire con le forze a disposizione;
- e) l'assoluta incertezza circa le modalità di celebrazione dei procedimenti per l'immediato futuro (cartolari o in presenza; e se cartolari, in quale percentuale e con quali modalità): tale incertezza normativa produce come naturale conseguenza l'impossibilità di un'utile programmazione.

Tali criticità rendono inutile ogni sforzo profuso dai magistrati – già oberati di una ingente mole di lavoro – per il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dell'arretrato e di riduzione del *disposition time*.

Per quanto attiene alla situazione complessiva delle cancellerie, crea particolare preoccupazione il numero di adempimenti nella fase del post udienza; risultano, infatti, oltre 7.000 fascicoli penali definiti per i quali va attestata l'irrevocabilità e svolti tutti gli adempimenti conseguenti (esecuzione, foglio notizia, schede per il casellario ecc.), oltre a circa 12.000 procedimenti penali definiti per i quali occorre redigere la scheda per il casellario (13.373 schede). Il primo arretrato è dinamico in quanto si implementa dei procedimenti man mano definiti, mentre il secondo è statico in quanto relativo ad una gestione precedente del servizio anche se negli stessi confluiscono poi i rientri dalla Cassazione.

La produttività media del personale addetto al settore del primo arretrato (7.000) è di 65 fascicoli a settimana; pertanto, anche laddove l'arretrato non aumentasse (circostanza che di fatto non si verifica, considerato che ogni provvedimento deve essere oggetto di attestato di irrevocabilità e di esecuzione), il tempo necessario per eliminare tale arretrato sarebbe di circa due anni. Questo settore assorbe, inoltre, una grande quantità di personale amministrativo, insufficiente comunque a sanare l'arretrato, togliendo risorse ad altri settori dove sarebbe necessario un maggior supporto alla giurisdizione per ridurre i tempi dei procedimenti penali.

Si evidenziano, inoltre, criticità nei seguenti ambiti: citazioni; iscrizioni a ruolo, dove si stanno accumulando un certo numero di fascicoli da prendere in carico; grande appesantimento a seguito della cartolarizzazione dell'udienza per mancato supporto da parte dei sistemi informativi attuali, che sono ancora privi dello sviluppo documentale; camera di consiglio, dove vi sono un elevato numero di procedure relative a beni confiscati, procedure di correzione di errori materiali e simili; criticità nel settore del front office.

Allo stato attuale, ad avere un'incidenza negativa sulle tempistiche di lavorazione degli atti è la mancata attivazione della digitalizzazione del fascicolo penale telematico, la mancata interconnessione dei sistemi. Questo comporta la necessità di avvalersi di "registri di comodo" e impone uno scambio e una lavorazione cartacea su gran parte degli atti.

Il Programma Organizzativo dell'Ufficio per il Processo – volto al raggiungimento degli standards di rendimento dell'Ufficio giudiziario predeterminati, a cui è ricollegato il raggiungimento degli obiettivi fissati dal PNRR – fissa una serie di obiettivi, vincolati ai fini della rendicontazione del Piano:

- 1) riduzione dell'arretrato secondo l'indicatore del *disposition time*: il programma prevede l'inserimento delle unità di personale assegnato nelle macro-aree sia civili sia penali;
- 2) istituzione del servizio di monitoraggio dei flussi statistici e dei flussi organizzativi: all'interno delle Sezioni e con la costituzione di un'apposita "unità operativa" verranno effettuati monitoraggi periodici dei flussi indispensabili non soltanto per la programmazione utile della destinazione delle risorse, ma anche (e soprattutto) per la valutazione di necessari "aggiustamenti" conseguenti al progressivo raggiungimento degli obiettivi del Piano;
- 3) istituzione del servizio di studio e raccolta giurisprudenza, sia all'interno di ogni settore, sia quale struttura servente i distinti settori, civile e penale, con la costituzione di banche dati giurisprudenziali con finalità anche di orientamento dell'"accesso alla giurisdizione";
- 4) istituzione del servizio di staff coordinamento organizzativo delle risorse di supporto alla digitalizzazione.

Per quanto attiene, più nello specifico, al settore penale, occorre distinguere tra le Sezioni ordinarie, la Sezione Assise e le misure di prevenzione.

#### *Sezioni ordinarie*

- Occorre predisporre per tutte le Sezioni una valutazione della pendenza attraverso l'esame dei fascicoli cartacei (a partire da quelli di più remota iscrizione, anche per evidenziare le "false pendenze"), con predisposizione di schede che ne evidenzino l'eventuale prescrizione che maturi in tempi brevi (o già maturata), al fine di una tempestiva definizione del procedimento.
- Effettuata questa attività, dovranno essere riscritti i ruoli di udienza, dando la precedenza ai procedimenti di più vecchia iscrizione, e predisponendo udienze tematiche per la definizione di un elevato numero di procedimenti (soprattutto se potranno essere predisposte udienze cartolari).
- Predisposizione di udienze dedicate ai procedimenti in relazione ai quali il Presidente della Sezione valuti la possibilità di definizione del giudizio *ex art. 131 bis c.p.*
- La previsione di un intervento preventivo su tutti i fascicoli di nuova iscrizione con la predisposizione di un'apposita scheda che possa guidare il Presidente della Sezione nella "pesatura" del fascicolo, secondo le disposizioni tabellari vigenti, nonché nella calendarizzazione del processo.

#### *Sezioni Assise e Misure di prevenzione*

- In relazione a tale Sezione, le attività sopra evidenziate di studio dei fascicoli di prima introduzione, di analisi delle impugnazioni, e di predisposizione delle relative schede, dovranno essere dirette dal Presidente della Sezione, ovvero dal Presidente di Corte, essendo una Sezione formata da magistrati in co-assegnazione.

- Le specifiche azioni previste dalla Corte di Appello per realizzare gli obiettivi del Piano:

- 1) Analisi di un piano di smaltimento dell'arretrato.
- 2) Predisposizione di un piano di accoglienza per gli addetti all'UPP: è stato previsto un "colloquio personalizzato" con ciascun funzionario assegnato alla Corte, al fine di verificare il quadro di professionalizzazione di ciascuno di essi, nonché le potenzialità di ciascuno nel fornire un servizio adeguato in relazione alle aree di intervento individuate.
- 3) Verifica dei fabbisogni formativi: all'esito di ciascun colloquio dovranno essere individuati i relativi fabbisogni formativi di ciascun funzionario in relazione al settore cui è destinato.
- 4) Predisposizione di organi di servizio e assegnazione dei compiti: le specifiche attività cui verranno assegnati i funzionari, e il livello e tipologia di assistenza che dovranno ricevere dal personale amministrativo già in servizio nonché dai magistrati dell'Ufficio dovranno essere specificamente evidenziati in ordini di servizio. Questo consentirà un monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi fissati, anche al fine di evidenziare e risolvere celermente eventuali difficoltà di inserimento del funzionario nell'organigramma dell'Ufficio.
- 5) Avvio di interlocuzioni con le figure coinvolte nell'obiettivo.

- 6) Ricognizione degli spazi e la verifica dei punti di rete.

## **XII. Il peso dei diritti: profili di criticità nella definizione dei procedimenti della Sezione specializzata Immigrazione e Protezione internazionale del Tribunale di Firenze.**

Per poter inquadrare il tema delle criticità nella definizione di procedimenti della Sezione Specializzata immigrazione e protezione internazionale occorre preliminarmente analizzare la situazione che si verifica a livello generale in tema di arretrato e sopravvenienze. Si deve dare conto, peraltro, che tale situazione determina anche un'inaccettabile compressione dei diritti delle persone cui si connettono le difficoltà a volte insuperabili di accesso delle stesse ai diritti socio-assistenziali sul territorio<sup>213</sup>.

Nel quinquennio 2016-2020 si è registrato un numero di sopravvenienze nella materia dell'immigrazione e della protezione internazionale pari a 247.744 procedimenti con un totale di provvedimenti definiti pari a 164.395 facendo anche registrare un'inversione di tendenza rispetto a quella delle altre materie del contenzioso civile<sup>214</sup>. La media annua di sopravvenienze nella materia di protezione internazionale è di 49.549 procedimenti a fronte di una media annua di definizioni di 32.879 procedimenti e si è verificato un incremento delle pendenze al termine del quinquennio rispetto a quanto si registrava all'inizio dello stesso dato che al termine si è registrato un numero di pendenze pari a 99.586 mentre al termine del 2016 erano di 49.502<sup>215</sup>.

Occorre anche sottolineare come, a causa delle contingenti ragioni storiche, nel corso del 2020 si sia verificato un modesto incremento delle sopravvenienze (pari a 29.017) del tutto pareggiate da quelle del 2019 (pari a 73.527).

Con riferimento all'arretrato invece, dovuto anche in parte alle insufficienti risorse destinate sino a quel momento, si è registrato un incremento esponenziale evidente con il solo riferimento al biennio 2019-2020 con circa 100.000 fascicoli rispetto al 2016 ove vi erano da definire 16.254 fascicoli. Le stesse criticità sono inoltre evidenziate dall'aumento della durata prospettica dei procedimenti verificabile mediante il c.d. *disposition time* che fa registrare un indice medio della durata a livello nazionale nel quadriennio 2017-2020 pari a: 2017- 572,91 (giorni); 2018- 567,00 (giorni); 2019- 944,57 (giorni); 2020 – 1192,31 (giorni); ma riscontrabile anche con riferimento all'indice di smaltimento nello stesso periodo di riferimento secondo il quale: 2017- 38,98%; 2018- 39,16%; 2019- 27,86%; 2020-23, 44%.

Tali dati rendono evidente la criticità della condizione della conclusione dei procedimenti di protezione internazionale nel rispetto del termine di legge di 120 giorni ma il dato maggiormente preoccupante è relativo alla visione prospettica della conclusione dei procedimenti di protezione internazionale che andranno a sfiorare anche il termine ultra-triennale (1095 giorni) assunto come riferimento per la ragionevole durata dei processi ordinari civili non "urgenti", fra i quali rientrano comunque quelli di protezione internazionale<sup>216</sup>.

Se questa è la situazione generale in tema di criticità quali l'arretrato e le sopravvenienze delle Sezioni Specializzate Immigrazione e protezione internazionale occorre passare ad analizzare la situazione particolare del Tribunale di Firenze.

Sulla base del progetto organizzativo dell'ufficio per il processo di cui all'art. 12, co. 3 D. L. 80/2021 predisposto dal Tribunale di Firenze è stato dato atto che, fra le altre, anche nella sezione civile IV, ovvero quella Specializzata in Immigrazione, Protezione Internazionale e libera

---

<sup>213</sup> L'art. 35 bis al co. 13 stabilisce che in caso di rigetto della domanda di protezione internazionale le sezioni specializzate decidono entro quattro mesi dalla presentazione del ricorso e, in caso di rigetto, la Corte di cassazione decide sull'impugnazione entro sei mesi dal deposito del ricorso. Il successivo comma 14, stabilisce altresì che nei procedimenti di protezione internazionale la sospensione dei termini processuali nel periodo feriale non operi e, al comma 15, che la controversia sia trattata in ogni grado in via di urgenza.

<sup>214</sup> Cfr. L. Minniti, "L'ufficio per il processo nelle Sezioni distrettuali specializzate di immigrazione e protezione internazionale: una straordinaria occasione di innovazione a supporto della tutela dei diritti fondamentali degli stranieri" cit., p. 4.

<sup>215</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>216</sup> Cfr. *ibid*.

circolazione dei cittadini UE, già prima dell'intervento disposto con il D.L. 80/2021 fosse stato costituito l'ufficio per il processo (con decreto n. 47/2020)<sup>217</sup> con benefici effetti in punto di riduzione dei tempi di risposta della giustizia.

Nel medesimo progetto organizzativo, viene fotografata l'attuale situazione del Tribunale di Firenze in punto di arretrato, pendenze e *disposition time*.

In particolare, si evidenzia come, nel settore civile, si sia registrata una diminuzione delle pendenze e del totale di cause ultra-triennali in confronto all'anno 2019 rispettivamente del 13% e del 15% con un indice di ricambio migliorato da 1,13 nel 2019 ad 1,33 al primo semestre 2021 e con il *disposition time* rimasto invariato nel periodo dal 2019 al 2021. D'altra parte, si legge ancora nel progetto che *“Il dato delle pendenze specificato in ragione delle materie evidenzia invece come i procedimenti in materia di contratti e in materia di protezione internazionale costituiscano ben il 56% dell'intera pendenza dell'Ufficio, rappresentando ogni settore un 28% dell'intero contenzioso”* nonché, in previsione, si ipotizza che l'ammontare di cause con durata ultra-triennale andrà ad incrementare nei prossimi anni (al 31/12/2024 è previsto un primo monitoraggio europeo del PNRR) in ragione delle pendenze crescenti in particolare nelle sezioni III e IV (per un totale complessivo di circa 11.000 cause) con un picco di 3.145 cause pendenti di protezione internazionale iscritte nell'anno 2019.

Con riferimento specifico alla Sezione IV invece, dal kit statistico offerto dal Ministero della Giustizia, risulta che alla data del 31/12/2021 le pendenze presenti presso la Sezione Civile

---

<sup>217</sup> Nel progetto organizzativo richiamato si legge che: *“Presso la quarta sezione civile: l'Ufficio per il processo è costituito con n. 6 giudici onorari, i tirocinanti ex art. 73 D.L. 69/2013 (secondo la disponibilità di tali risorse e fino ad un massimo di 14 tirocinanti), dal personale amministrativo destinato alla gestione dei ruoli di udienza, compatibilmente con i profili di inquadramento richiesti dal contratto collettivo applicabile. Ai sensi dell'art. 2 comma 4 DM 1/10/2015 il presidente di sezione esercita le funzioni di coordinamento e controllo dell'Ufficio per il processo. I giudici onorari assegnati all'Ufficio per il processo della 4ª sezione civile affiancano tutti i giudici della sezione, ivi compreso il suo presidente e i giudici applicati, secondo abbinamenti precostituiti nei procedimenti in materia di protezione internazionale, che rappresentano il maggior carico della sezione, nell'ambito dei quali i giudici professionali, ai sensi dell'art. 10, comma 11 D.Lgs. 116/2017, potranno delegare singoli atti o l'intera trattazione dei procedimenti, ma mai i provvedimenti definitivi, esclusi per tali tipologie di controversie dall'art. 10 comma 12 D.Lgs. 116/2017. In particolare, potranno essere delegati ai GOP: Lo studio del caso e la ricerca delle COI; La redazione di una scheda riassuntiva della controversia; La fissazione dell'udienza e quindi l'emissione del relativo decreto; La trattazione del procedimento, compresa l'istruzione attraverso gli atti necessari e l'audizione del richiedente asilo; La redazione di una bozza di ipotesi di decisione, che il giudice relatore potrà utilizzare per la decisione in camera di consiglio; La redazione di una bozza del provvedimento definitivo; La redazione della bozza del provvedimento di liquidazione del compenso al difensore secondo i criteri del patrocinio a spese dello Stato. La delega, possibile indipendentemente dalla data di iscrizione a ruolo delle cause, deve essere scritta e individua specificamente le singole attività da compiersi. I giudici onorari sono tenuti ad attenersi alle direttive concordate con i magistrati togati di riferimento e, qualora ritengano di non poter provvedere in conformità alle direttive, riferiscono al giudice professionale, il quale compie le attività già oggetto di delega. In ogni caso i giudici professionali esercitano la vigilanza sui giudici onorari in relazione ai procedimenti ove hanno esercitato la delega e, in presenza di giustificati motivi, dispongono la revoca della delega a questi ultimi conferita e ne danno comunicazione al presidente di sezione e al presidente del Tribunale. I tirocinanti, invece, affiancano i magistrati togati a cui sono affidati, prestando assistenza in udienza e nella redazione dei verbali telematici, nonché svolgendo ricerche di giurisprudenza, preparando la bozza di provvedimenti, redigendo la scheda del processo individuando gli elementi di fatto e di diritto su cui si basano la domanda dell'attore e le difese del convenuto, compilando ed aggiornando l'agenda del giudice, tenendo i rapporti con la cancelleria della sezione ed in particolare con il personale amministrativo inserito nell'ufficio per il processo, adiuvandolo negli adempimenti strettamente connessi alla celebrazione dell'udienza. Oltre a tali attività, i tirocinanti svolgono: ricerche di dottrina e giurisprudenza richieste dal presidente di sezione su questioni da sottoporre alla discussione con i colleghi nelle riunioni sezionali; attività di selezione delle decisioni più rilevanti della sezione, onde formare ed implementare un archivio di giurisprudenza dell'ufficio, attività di individuazione delle cause pendenti sui vari ruoli dei magistrati la cui decisione dipende dalla risoluzione delle stesse questioni di fatto o di diritto, sulla base di specifiche indicazioni del presidente di sezione”*.

IV erano di 69 procedimenti iscritti nel 2018, 2516 iscritti nel 2019, 1099 iscritti nel 2020 e 1206 iscritti nel 2021 mentre dall'estrazioni statistiche dell'ufficio emerge come la Sezione abbia definito nel corso del 2020 1984 procedimenti ed invece abbia definito 2246 nel corso del 2021<sup>218</sup>.

Alla luce di ciò emerge chiaramente come il settore della Sezione Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale del Tribunale di Firenze, in accordo con l'andamento nazionale, costituisca uno dei settori maggiormente gravati da arretrato e pendenze nonché uno di quelli che necessita del maggiore apporto di risorse dell'ufficio per il processo<sup>219</sup>.

In tale senso, nel progetto organizzativo, viene anche sottolineato come una delle maggiori criticità, nonché punti di possibile risoluzione per il tramite dell'ufficio per il processo di nuova formulazione, consista nel lasso di tempo intercorrente fra l'iscrizione al ruolo e la fissazione della prima udienza (attualmente quasi due anni) oltre ad alcune attività di pertinenza della cancelleria, ove si riscontra un ritardo nel procedimento di liquidazione degli onorari degli avvocati difensori degli ammessi al patrocinio a spese dello Stato diffusa comunque anche ad altre cancellerie delle sezioni civili e penali<sup>220</sup>.

Ulteriori criticità nel raggiungimento degli obiettivi prefissati nel progetto vengono rinvenute anche, fra le altre, nell'insufficienza degli organici dei magistrati togati ed onorari addetti al Tribunale di Firenze nonché del personale amministrativo, nell'elevato turn over del personale di magistratura, nella gestione della pandemia di COVID-19, nella resistenza culturale di alcuni magistrati a mutare la modalità di lavoro con il rischio di non utilizzare al meglio il personale UPP, la durata a termine dei contratti di lavoro, l'esigenza di adeguata formazione dei nuovi addetti (esigenza sentita particolarmente proprio nell'ambito di riferimento della Sezione Specializzata data la specificità della materia).

Il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Tribunale di Firenze in tema di abbattimento dell'arretrato ultra-triennale passa dunque necessariamente dal potenziamento della Sezione IV e dalla predisposizione di un adeguato ed efficiente Ufficio per il Processo (anche con l'ulteriore ingresso di magistrati togati e/o onorari) che rappresenta un punto di svolta per l'intero settore civile.

## **XII.1. Il tentativo di ripresa del D.L. 130/2020 dopo l'impatto negativo delle modifiche apportate con il D.L. 113/2018 nella definizione dei procedimenti nella Sezione specializzata Immigrazione e Protezione internazionale.**

Una delle principali ragioni dell'incremento esponenziale dei procedimenti innanzi alle Sezioni Specializzate avvenuto nel corso del 2019, e che pesa fortemente sui bilanci degli arretrati, è da rinvenire nelle modifiche apportate dal D.L. 113/2018 (c.d. Decreto Salvini) al sistema di protezione internazionale ed in particolare all'abrogazione dell'ipotesi di protezione per motivi umanitari contenuta nell'art. 5, co. 6, D. Lgs. 286/98 e la sua presunta retroattività.

In tal senso infatti, l'abrogazione dell'ipotesi di protezione c.d. umanitaria con la sostituzione dell'unica ipotesi residuale ampia, costituente un catalogo aperto di circostanze suscettibili di godere della protezione, con una diversa ipotesi di protezione per casi speciali tipizzata (ad es. per cure mediche, per calamità, etc.) maggiormente restrittiva, nel D.L. 113/2018, anche in termini di diritti conseguenti e durata del relativo permesso di soggiorno, ha condotto ad

---

<sup>218</sup> Dati estratti dal decreto n.33/2022 della Presidente del Tribunale di Firenze emanato in data 18/03/2022.

<sup>219</sup> In tal senso occorre evidenziare quanto emerge dalla lettura del progetto organizzativo nel quale si precisa che, in relazione all'abbattimento dell'arretrato ultra-triennale, l'obiettivo è la riduzione dello stesso alla data del 31/12/2024 nella misura del 65% rispetto ai valori dell'anno 2019, e cioè la sua riconduzione a 1242 procedimenti (3.548 – 65%) e nella misura del 90% alla data del 30/6/2026, e cioè la sua riconduzione a 355 procedimenti.

<sup>220</sup> Sul punto, in particolare, nel documento già citato si legge: “*vi è giacenza (inizialmente di oltre 4000 fascicoli, diminuita di 1300 grazie ai progetti messi in atto nell'ufficio nel corso dell'anno 2021) di cause definite e provvedimenti di liquidazione ancora da trasmettere all'ufficio spese di giustizia, ed un arretrato, inizialmente di 2000 fogli delle notizie, anch'esso diminuito di 800 unità grazie all'obiettivo assegnato per l'anno 2021, destinato inevitabilmente ad espandersi in conseguenza della lavorazione da parte dell'ufficio spese di giustizia dei predetti 4000 decreti di liquidazione*”.

una iniziale confusione interpretativa in relazione alla sua possibile efficacia retroattiva, stante la mancanza di una disciplina di successione delle norme nel tempo nel decreto stesso<sup>221</sup>.

Inizialmente infatti le Commissioni Territoriali, gli organi amministrativi competenti all'esame della domanda di protezione internazionale ed avverso i quali provvedimenti si può ricorrere innanzi alla Sezione Specializzata, avevano interpretato tale previsione normativa attribuendole efficacia retroattiva, in tal modo non considerando fra le varie ipotesi di protezione concedibili quella umanitaria, sulla base dell'art. 5, co. 6, D.lgs. 286/98, ed in aggiunta utilizzando un'interpretazione estremamente restrittiva delle ipotesi di protezione speciale.

Ciò ha prodotto l'effetto pratico di numerosi rigetti da parte delle Commissioni Territoriali con l'ulteriore effetto di incrementare i ricorsi avverso i dinieghi, totali o parziali, dei provvedimenti delle Commissioni Territoriali innanzi alle Sezioni Specializzate.

Il dubbio interpretativo sorto con il D. L. 113/2018 in punto di regime intertemporale dello stesso è stato definitivamente risolto nel senso della sua irretroattività dalla Sentenza della Cassazione a Sezione Unite n. 4890/2019 nella quale è stato affermato che: *“La normativa introdotta con il d. l. n. 113 del 2018, convertito*

*nella l. n. 132 del 2018, nella parte in cui ha modificato la preesistente disciplina del permesso di soggiorno per motivi umanitari dettata dall'art. 5, c.6, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dalle altre disposizioni consequenziali, sostituendola con la previsione di casi speciali di permessi di soggiorno, non trova applicazione in relazione alle domande di riconoscimento di un permesso di soggiorno per motivi umanitari proposte prima dell'entrata in vigore (5/10/2018) della nuova legge, le quali saranno pertanto scrutinate sulla base della normativa esistente al momento della loro presentazione”*(Cass. S.U. n. 4890/2019, cfr. anche Cass S.U. n. 29459 e 29460 del 2019).

Successivamente è stato emanato il D.L. 130/2020 (c.d. Lamorgese) conv. L. 173/2020 con il quale si è tentato di rimediare alla situazione creata dal D.L. Salvini, in primo luogo, reintegrando parzialmente il vecchio dispositivo dell'art. 5, co. 6, D.lgs. 286/98, con il riferimento agli obblighi costituzionali ed internazionali dello Stato italiano, ma non anche “ai seri motivi in particolare di carattere umanitario” precedentemente previsti, e dall'altra con il mantenimento delle ipotesi di protezione speciale introdotti dal D.L. 113/2018 con alcuni ampliamenti ed in particolare con l'ipotesi di protezione di cui al nuovo comma 1.1. dell'art. 19 D.lgs. 286/98 che valorizza l'integrazione sociale ed economica del ricorrente ai sensi, fra gli altri, dell'art. 8 CEDU<sup>222</sup>.

Si può parlare di un parziale recupero della situazione dato che alla luce dell'art. 15 del D.L. 130/2020, introdotto con lo scopo di prevenire le incertezze interpretative sull'applicabilità del nuovo assetto normativo ai procedimenti in corso, si è potuto sostenere, da un lato, l'invarianza della situazione con riguardo all'irretroattività della modifica della protezione umanitaria dato che il decreto Lamorgese non ha operato una sostituzione della fattispecie modificata dal D.L. Salvini ma ha modificato la fattispecie modificata e pertanto *“essa lascia intatto il quadro giuridico regolativo della successione di leggi nel tempo, con riferimento alla modifica introdotta dal D.L. n. 113/2018 all'art. 5, comma 6, T.U. Imm.”*<sup>223</sup> e, dall'altro, l'efficacia retroattiva della nuova ipotesi di protezione di cui all'art. 19 (articolo che recepisce il principio di *non refoulement* ai sensi dell'art. 33 della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status di rifugiato ed art. 3 CEDU) comma 1.1, D.lgs. 286/98, in quanto in questo caso *“non si è più in presenza di una modifica della modifica contenuta nel precedente D.L. n. 113/2018, ma di*

---

<sup>221</sup> In particolare, il permesso di soggiorno relativo all'ipotesi di protezione speciale previsto dal D. L. 113/2018 aveva durata annuale, rispetto a quella di due anni del precedente permesso di soggiorno per motivi umanitari ex art. 5, co. 6, D.lgs. 286/98, e non era convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

<sup>222</sup> Si parla in tal senso di protezione complementare facendo riferimento all'insieme dei modelli di protezione ora rappresentati dalla protezione umanitaria e dalle nuove ipotesi di protezione speciale.

<sup>223</sup> Per un approfondimento della questione ed in particolare dell'efficacia nel tempo di tali norme si segnala lo scritto di L. Minniti, *“Prime note sull'immediata applicabilità ai procedimenti in corso di alcune norme del D.L. n. 130/2020”*, in *Questione Giustizia online*, 2020, da cui è tratta la citazione, consultabile al seguente link: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/prime-note-sull-immediata-applicabilita-ai-procedimenti-in-corso-di-alcune-norme-del-d-l-n-130-2020> nonché il seminario online già citato tenuto da Area DG.

*una sostituzione integrale che non incontra i limiti di efficacia temporale delle precedenti modifiche, come quelle sulle quali è invece intervenuta la modifica apportata all'art. 5, comma 6, T.U. Imm*<sup>224</sup> potendosi così valutare anche nei procedimenti in corso.

## **XII.2. L'azione dell'Ufficio per il Processo come argine dei possibili effetti negativi prodotti dall'arretrato nella Sezione specializzata Immigrazione e Protezione internazionale.**

A seguito dell'analisi delle criticità presenti presso la Sezione Specializzata Immigrazione e Protezione Internazionale derivanti, in primo luogo, dall'arretrato e dalle pendenze occorre porre l'attenzione sugli sperati effetti positivi dell'Ufficio per il Processo in tema di efficientamento della Sezione stessa.

In parte è stato già accennato alla necessità, rinvenuta dallo stesso Tribunale di Firenze ed esposta nel progetto organizzativo, di destinare maggiori risorse UPP alle Sezioni ove si registrava un maggiore bisogno, cercando così di smaltire l'arretrato accumulato, per poter raggiungere l'obiettivo fissato in relazione all'arretrato ultratriennale della riduzione dello stesso alla data del 31/12/2024 nella misura del 65% rispetto ai valori dell'anno 2019, e cioè la sua riconduzione a 1242 procedimenti (3.548 – 65%) e nella misura del 90% alla data del 30/6/2026, e cioè la sua riconduzione a 355 procedimenti.

In particolare, gli obiettivi fissati per l'UPP istituito presso la IV Sezione Civile, rinvenibili nel Decreto n. 33/2022 del 18 marzo 2022 del Tribunale di Firenze, vengono individuati nella definizione alla data del 31/12/2024 di tutti i procedimenti in materia di protezione internazionale iscritti fino al 31/12/2022 (entro il 31/12/2023 tutti i procedimenti iscritti entro il 31/12/2021) e nella definizione di almeno i due terzi dei procedimenti iscritti fino al 31/12/2021 afferenti alle altre materie di competenza della Sezione dovendo così, entro il 30/6/2026, esaurire tutti i procedimenti di protezione internazionale iscritti entro il 31/12/2023 ed anche i quattro quinti dei procedimenti nelle materie diverse di competenza della IV sezione civile iscritti entro il 30/6/2023.

I predetti obiettivi di riduzione del carico arretrato della Sezione Specializzata mediante l'utilizzo dell'ufficio per il processo hanno trovato un'ottima estrinsecazione nell'effettiva distribuzione/organizzazione degli addetti all'UPP presso la Sezione IV come si evince dal Decreto n. 33/2022 del 18 marzo 2022 del Tribunale di Firenze nel quale, dato atto che con provvedimento del 28/02/2022 era stata disposta una riduzione del personale addetto all'ufficio per il processo rispetto a quanto indicato nel progetto organizzativo in ragione del minor numero di personale in ingresso, oltre a ricordare l'assegnazione alla Sezione IV di un numero di 18 funzionari UPP in aggiunta al personale dell'ufficio per il processo già istituito in precedenza con decreto n. 47/2020, veniva effettuata un'analitica distribuzione del personale UPP.

Nel decreto da ultimo citato vengono infatti individuate delle mansioni più circoscritte per il personale UPP della Sezione IV, sulla base di quanto indicato a livello generale nell'all. 2 al D.L. n. 80/2021 e dall'art. 10 della circolare sulle tabelle organizzative degli uffici giudiziari per il triennio 2020-2022, a loro volta suddivise in tre settori ed in particolare, per il primo settore si fa riferimento all'attività di definizione e trattazione dei procedimenti dei ruoli dei Giudici addetti alla sezione; per il secondo ci si riferisce al raccordo fra le attività giudicanti con quelle di cancelleria e di tipo amministrativo; e per il terzo alle attività "trasversali".

Per l'attività del primo settore di impiego viene inteso: *“l'attività di screening dei fascicoli pendenti nel ruolo di ciascun giudice iniziando con le cause di più risalente iscrizione e loro 'bollinatura' finalizzata alla classificazione di tipologie differenziate di procedimenti sulla base di criteri predeterminati condivisi all'interno della sezione quali paesi di origine, regione Di provenienza, tipologia di doglianza, livello di difficoltà di definizione (per esempio procedimenti che consentono una definizione con concessione di protezione sussidiaria per situazione di rischio del paese di provenienza in base alla giurisprudenza della sezione, procedimenti in cui 'impugnazione appare tardiva e non vi è richiesta di rimessione in termini, procedimenti ove potrebbe essere omesso l'ascolto del ricorrente perché la decisione impugnata*

---

<sup>224</sup> In L. Minniti, *“Prime note sull'immediata applicabilità ai procedimenti in corso di alcune norme del D.L. n. 130/2020”*, cit.

*non mette in dubbio la credibilità dello stesso , procedimenti con motivi di impugnazione molto generici in punto di richiesta di protezione maggiore e più direzionati ad esporre una situazione di vulnerabilità rilevante ai fini della protezione complementare dimostrabile nei presupposti con produzioni documentali) o per i quali la necessità di trattazione prioritaria emerge dall'appartenenza del ricorrente a categorie di persone vulnerabili (minori, anziani, malati, vittime di violenze fisiche, sessuali, o soggetti esposti alla tratta) ovvero che necessitano trattazione prioritaria o casi 'ordinari'. 2-Attività su singoli fascicoli selezionati quali: predisposizione del decreto di citazione per l'udienza verifica della ammissione al patrocinio a spese dello Stato da parte del C.O.A., verifica della completezza del fascicolo prima dell'udienza e della regolare costituzione delle parti, dell'acquisizione del parere del P.M., individuazione dei difensori nominati ed eventuali subentrati, raccordo con Research Officer Easo per l'indicazione di eventuale necessità di mediatore\interprete, predisposizione della scheda con le informazioni sulla causa, assistenza al magistrato in udienza attraverso verbalizzazione laddove non sia già affiancato al giudice un tirocinante ex art 73 o non sia disponibile personale amministrativo con qualifica di assistente giudiziario, approfondimento dello studio dei casi più complessi, predisposizione di ipotesi di decisione con elementi a supporto della stessa concordati col giudice relatore, redazione di bozze di provvedimenti semplici e ripetitivi da sottoporre alla firma del Presidente del Collegio, redazione delle bozze del decreto di liquidazione dell'onorario al difensore in caso di ammissione al Patrocinio a spese dello Stato predisposte su modelli e per importi predeterminati in relazione alle attività effettivamente svolte. 3-verifica della pendenza di istanze o richieste collegate al fascicolo e loro gestione in collaborazione col giudice assegnatario del fascicolo.”*

Per quanto riguarda il secondo settore le attività riguardano invece: *“lo spoglio delle nuove iscrizioni, lo scarico sui registri del SICID degli atti riferibili al giudice, dei decreti di fissazione di udienza , dei verbali, dei provvedimenti interlocutori oltre che dei provvedimenti definitivi; l'attività di notifica e comunicazione alle parti, l'accertamento della definitività del provvedimento e la cura della fase esecutiva, da seguire con modalità operativa di lavoro in team e con coinvolgimento attivo nell'organizzazione quotidiana del lavoro”*.

Per il terzo settore invece, quello definito “trasversale”, le attività sono relative al monitoraggio statistico della Sezione, al monitoraggio dell'attività di UPP e delle patologie di trattazione dei fascicoli, all'accompagnamento alla digitalizzazione dell'Ufficio, al supporto alla Sezione, all'aggiornamento del *vademecum* di ricostruzione del contesto normativo del documento redatto nel 2018, all'elaborazione di uno schema base di decisione dei ricorsi ex art. 35 bis D.lgs. 25/08 aggiornando quello del 2018 già elaborato dalla Sezione, alla costruzione di una banca dati delle decisioni di merito della Sezione con aggiunta delle altre decisioni di merito e di legittimità rilevanti a livello nazionale, alla raccolta di documenti per banca dati delle COI.

Come detto in precedenza, oltre alle competenze derivanti dalla legge quali esclusive della Sezione Specializzata i giudici possono, e di regola sono, assegnatari anche di altre materie. Per tale motivo è necessario tenere in considerazione tale circostanza e predisporre modelli di UPP disegnati sulle esigenze del singolo ufficio giudiziario.

Proprio per andare incontro a questa esigenza, il Tribunale di Firenze ha previsto che, dei 18 nuovi addetti UPP assegnati presso la Sezione IV, venisse costituita una squadra di almeno 2 addetti per le materie c.d. aggiuntive (responsabilità professionale medica, successioni, donazioni, divisioni e querela di falso) con la restante parte destinata alle materie di esclusiva competenza delle Sezioni Specializzate. Inoltre, all'interno della divisione destinata alle materie di esclusiva competenza delle Sezioni Specializzate, al fine di massimizzare la specializzazione degli addetti (anche con riferimento alla formazione) con il risultato di un'utile fruizione delle risorse, è stata prevista una distinzione per area di competenza (area 1: Nigeria e ragioni di protezione dovute al genere; area 2: Ghana, Gambia, Senegal e altri paesi africani più aggiunta ragioni di protezione dovute all'orientamento sessuale; area 3: Pakistan ed altri paesi asiatici; area 4: Bangladesh; area 5: Balcani e Sudamerica) ossia distinta per area geografica di provenienza e ragioni di protezione (c.d. *Claims*).

A tali aree di competenza è stato assegnato un giudice di riferimento individuato dal presidente di sezione con compito di curare il coordinamento delle COI, la costruzione di Modelli e Pdm (punti di Motivazione) condivisi con tutti i giudici della sezione, il rapporto con i collaboratori

Easo, l'alimentazione dell'archivio di sezione, attività quest'ultima che dovrà coordinarsi anche con quella dell'UPP trasversale avente ad oggetto la costituzione di una banca dati delle sentenze civili del Tribunale di Firenze.

Infine, per le attività afferenti al c.d. secondo settore viene individuato come coordinatore il direttore della cancelleria della Sezione IV, mentre l'UPP verrà coordinato dal presidente della Sezione in coerenza con l'art. 10 della circolare sulle tabelle organizzative.

Appare quindi positiva, in un'ottica di efficientamento e superamento delle criticità riscontrate, l'organizzazione dell'UPP disposta presso la Sezione Specializzata. In particolare si rileva di buon grado che la distinzione in sottogruppi per area di competenza all'interno delle materie di esclusiva competenza della Sezione consente un'elevata specializzazione teorico-pratica suscettibile di apportare rapidi miglioramenti nell'efficientamento del processo di decisione.

Del resto, anche la creazione di uno specifico gruppo destinato alle materie aggiuntive consente di dedicare la medesima attenzione e professionalità a tali materie cercando di ridurre l'arretrato, comunque presente, delle stesse. Ancora di positivo si rinviene nel progetto analizzato l'affiancamento in tema di ricerca delle COI fra gli addetti all'UPP ed i *Research Officer* EASO/EUAA istituzionalizzati proprio nell'ambito dell'ufficio per il processo. Ciò consente di abbinare all'obiettivo quantitativo di smaltimento dell'arretrato ed abbassamento dei tempi di risposta della giustizia anche un obiettivo qualitativo di miglioramento intrinseco delle decisioni di protezione internazionale per il tramite di una ricerca più accurata ed indipendente delle informazioni sui paesi di origine e sui fenomeni che li riguardano<sup>225</sup>.

Tale organizzazione dell'ufficio giudiziario in esame consente anche di andare incontro alle esigenze di predisposizione di diverse tipologie di collaboratori necessarie all'ufficio stesso.

Ad esempio: i collaboratori per il Presidente di Sezione, utili all'attività di monitoraggio dei procedimenti in ingresso ed in uscita, con la possibile segnalazione di procedimenti con urgenza *ordinaria* e di quelli con urgenza *straordinaria*<sup>226</sup>; i collaboratori dei Giudici (collegio o giudice delegato all'istruttoria) per coadiuvare nelle attività di: 1) costruzione dell'agenda del ruolo, con la finalità di evidenziare tanto i procedimenti sulla base dei criteri cronologici che sulla base dei criteri di urgenza e rilevanza (ad esempio come filtro al Paese d'origine, al tipo di problematica coinvolta) per poter predisporre udienze connotate da profili simili e collegati; 2) assistenza alla trattazione e decisione del caso collaborando con il Giudice tanto nella fase di preparazione dell'udienza (rilevantissima in tale materia) con la redazione di schede/bozze, anche sulla base di modelli da integrare di volta in volta, tese all'individuazione dei profili maggiormente rilevanti per l'udienza nonché per la decisione finale.

Infine, è meritevole sottolineare l'importanza rivestita per la Sezione Specializzata dallo staff di documentazione ed archiviazione dato che, più che in altre materie, si rinviene la necessità di tali strumenti con l'obiettivo di creare una "*libreria della Sezione*"<sup>227</sup> consultabile dai giudici e dagli UPP nell'ambito di una sempre maggiore condivisione di informazioni, di modelli, di giurisprudenza di merito e di legittimità facilmente accessibile e consultabile.

In tal senso, infatti, nel caso dei procedimenti di protezione internazionale il materiale qualificato riutilizzabile è di molto superiore rispetto ad altri settori, in virtù delle peculiarità intrinseche allo stesso: sono rilevanti, ad esempio, i casi trattati con le relative caratteristiche culturali, economiche, sociali, geografiche, antropologiche ed i relativi provvedimenti decisorii ma anche le COI sui paesi di origine e sui fenomeni che vi avvengono.

### **XIII. Studio critico della letteratura italiana e internazionale sul tema Giustizia e Organizzazione degli uffici giudiziari: l'Ufficio per il Processo e il processo civile.**

---

<sup>225</sup> Cfr. L. Minniti, *op.cit.*, p. 9 e ss.

<sup>226</sup> La distinzione fra casi ordinari e straordinari di urgenza si rinviene nel testo di L. Minniti, "*L'ufficio per il processo nelle Sezioni distrettuali specializzate di immigrazione e protezione internazionale: una straordinaria occasione di innovazione a supporto della tutela dei diritti fondamentali degli stranieri*", *cit.*, ove con il termine urgenza *ordinaria* si fa riferimento ai procedimenti di cui all'art. 35 bis D.lgs. 25/2008 e con il termine urgenza *straordinaria* ai procedimenti con oggetto istanze di sospensiva, ricorsi ex art. 700 c.p.c., ricorsi avverso le decisioni dell'unità Dublino e così via.

<sup>227</sup> L'espressione è di L. Minniti in *ibid.*

### **XIII.1. Giustizia e organizzazione degli uffici giudiziari: introduzione.**

Alla luce dell'evoluzione normativa che ha interessato l'Ufficio per il Processo e del quadro che si è delineato rispetto agli uffici giudiziari nel loro complesso, si deve dare ulteriormente conto di come l'Ufficio per il Processo si inserisca, più nello specifico, all'interno degli uffici giudiziari civili, e di come le sue funzioni possano collocarsi entro il processo civile, coordinandole con la complessiva riforma attualmente in corso alla luce della Legge Delega 206 del 26 novembre 2021<sup>228</sup>.

#### **XIII.1.a. Struttura dell'ufficio giudiziario: l'Ufficio per il Processo nell'organizzazione degli uffici giudiziari civili.**

Si è visto come gli addetti all'Ufficio per il processo si collochino all'interno degli uffici giudiziari.

Nell'ambito della giurisdizione ordinaria civile, gli organi giudiziari sono in primo grado i Tribunali e i Giudici di pace<sup>229</sup>, suddivisi sul territorio nazionale rispettivamente per circondari e mandamenti; in secondo grado i Tribunali (rispetto alle pronunce del Giudice di pace) e le Corti d'appello (rispetto alle decisioni del Tribunale), suddivise per distretti; in ultima istanza, la Corte di cassazione<sup>230</sup>.

Ciascun ufficio giudiziario è una realtà complessa all'interno della quale operano il personale che svolge funzioni giurisdizionali (i magistrati ordinari e i magistrati onorari) ed il personale che svolge funzioni amministrative, in sinergia l'uno con l'altro. A seguito della Riforma Castelli<sup>231</sup> è stato accolto un sistema fondato sulla c.d. «doppia dirigenza», del capo dell'ufficio giudiziario da una parte e del dirigente amministrativo dall'altra.

I giudici sono raggruppati in sezioni, presenti in numero variabile in ragione della dimensione dell'ufficio e divise per materia. Presso gli uffici giudiziari sono anche istituite sezioni specializzate, come ad esempio quelle agrarie e quelle in materia di impresa, con lo scopo di fornire una risposta di giustizia più adeguata rispetto a materie caratterizzate da particolare tecnicismo. A capo delle sezioni sono collocati i presidenti di sezione.

Il ruolo di direzione, organizzazione del lavoro e vigilanza è svolto, oltre che dai presidenti di tribunale e di Corte d'appello, anche dai presidenti di sezione, che curano lo smistamento del carico di lavoro, collaborano con il presidente nella direzione dell'ufficio, incentivano lo scambio di informazioni giurisprudenziali all'interno della sezione e coordinano le attività in ragione delle esigenze di servizio dei singoli magistrati<sup>232</sup>.

---

<sup>228</sup> Cfr. Cfr. 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 *Questione giustizia*, 17 novembre 2021; M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Questione giustizia*, 8 settembre 2021, p. 3.

<sup>229</sup> La ripartizione delle competenze fra i due giudici avviene sulla base dei criteri dettati dagli artt. 7 ss. del codice di rito. Si tenga presente la l. n. 206/2021 si inserisce in un *trend* riformatore che punta all'ampliamento delle controversie di competenza del Giudice di pace: all'art.1 comma 7, lettera b) si prevede «la rideterminazione della competenza del giudice di pace in materia civile, anche attraverso la modifica dell'art. 27 del decreto legislativo n. 116 del 2017 in vigore dal 31 ottobre 2025 [già concernente l'ampliamento della competenza del giudice di pace in materia civile]».

<sup>230</sup> Per una panoramica sull'organizzazione degli uffici giudiziari in Italia v. G. SCARSELLI, *Ordinamento giudiziario e forense*, Milano, 2013, p. 145 ss.; L. POMODORO – D. PRETTI, *Manuale di ordinamento giudiziario*, Torino, 2015, p. 183 ss. La fonte normativa principale al riguardo rimane il r.d. n. 12/1941 (c.d. legge sull'ordinamento giudiziario), con le relative modifiche.

<sup>231</sup> L. delega n. 150/2005 e d.lgs. n. 240/2006, attuativo della legge delega.

<sup>232</sup> Sulla nomina dei direttivi e semidirettivi v., da ultimo, N. GIALONGO - A. PROTO PISANI, *Nomina di direttivi e semidirettivi*, in *Giusto proc. civ.*, 2020, pp. 1265 ss., mentre sulle loro funzioni v. M.G. CIVININI, *Il presidente di sezione: ruolo e nomina*, in *Questione giustizia*, 4, 2017.

Presso i Tribunali, le Corti d'appello e la Corte di cassazione, ma non presso i Giudici di pace<sup>233</sup>, si colloca oggi anche l'Ufficio per il processo<sup>234</sup>.

L'art. 10 della Circolare del CSM sulla formazione delle tabelle per il triennio 2020-2022 si occupa dell'inserimento dell'Ufficio per il processo presso i Tribunali ordinari e le Corti d'appello<sup>235</sup>. Tale norma è stata modificata nell'ottobre 2021 per adeguarsi alle novità derivanti dall'approvazione del PNRR da parte della Commissione europea. In primo luogo si prevede che l'istituzione dell'Ufficio per il processo nei singoli uffici giudicanti avvenga con provvedimento dei capi degli uffici giudiziari, sentiti i presidenti di sezione e il dirigente amministrativo. In tale documento devono essere individuati «gli obiettivi da perseguire, le risorse da destinarvi, le loro concrete modalità di utilizzo e la loro collocazione nell'ufficio».

Viene inoltre previsto che l'Ufficio per il processo e le risorse ad esso destinate siano distribuiti presso i diversi settori in ragione delle «specifiche priorità dell'ufficio» (comma 3, n. 1) con la possibilità che siano istituiti anche più Uffici per il processo per far fronte al fabbisogno delle diverse aree, individuato sulla base delle criticità rilevate<sup>236</sup>.

Il ruolo di coordinamento e controllo degli Uffici per il processo è svolto – secondo il comma 8 della disposizione citata – dai direttivi e dai semi-direttivi<sup>237</sup>.

Infine la normativa disciplina anche specifici aspetti di dettaglio sul collocamento degli addetti all'Ufficio presso gli uffici giudiziari, come la loro accoglienza, la loro distribuzione in ragione delle competenze, la loro formazione e infine la collaborazione, oltreché naturalmente

---

<sup>233</sup> Le disposizioni normative e regolamentari che a più riprese si sono occupate di disciplinare l'inserimento dell'Ufficio per il processo presso i diversi uffici giudiziari non fanno infatti mai menzione del Giudice di pace. Tale esclusione è confermata anche dai Progetti organizzativi redatti, ai sensi dell'art. 12, comma 3 del D.L. n. 80/2021, dai dirigenti dei Tribunali di Firenze, Prato e Pistoia.

<sup>234</sup> Sull'inserimento dell'Ufficio per il processo all'interno del sistema organizzativo degli uffici giudiziari v., soprattutto, D. CAVALLINI, *L'ufficio per il processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 4, 2021, p. 981 ss.; A. DE DURANTE, *Un esempio pratico di ufficio per il processo. L'esperienza pisana*, in *Questione giustizia*, 3/2021, p. 186 ss.; M. SCIACCA, *Pnrr e prime ipotesi di modellizzazione dell'ufficio per il processo*, in *Foro it.*, 2022, 1, V, c. 49 ss.

<sup>235</sup> Come ampiamente descritto, altre fonti che disciplinano la collocazione dell'Ufficio per il processo e di cui l'art. 10 tiene conto sono rappresentate da: a) l'art. 16-octies D.L. 179/2012, introdotto dall'art. 50 del D.L. n. 90/2014; b) l'art. 12 del D.L. n. 80/2021, che disciplina le modalità di impiego degli addetti all'ufficio per il processo. Si ricorda che ai primi due commi si stabiliva che il numero di addetti all'Ufficio per il processo assegnati a ciascun ufficio giudiziario fossero fissati con decreti ministeriali, tenuto conto dell'entità dell'arretrato e dei tempi medi di definizione dei vari distretti, mentre al comma 3, era previsto che i capi degli uffici dovessero redigere, entro il 31 dicembre 2021, un progetto organizzativo che valorizzasse l'apporto degli uffici per il processo all'efficiente svolgimento delle attività; c) la Circolare del ministero della giustizia del 3 novembre 2021 («Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Avvio progetto Ufficio per il processo – Informazione e linee guida di primo indirizzo sulle attività organizzative necessarie per l'attuazione») che indica nello specifico i criteri di redazione del progetto stesso.

<sup>236</sup> In effetti i progetti organizzativi analizzati rispondono a questa indicazione. Cfr. Progetto del Tribunale di Firenze del 30 dicembre 2021, Sezioni II e III nella parte in cui prospetta l'assegnazione del maggior contingente alle Sezioni III e IV civili in ragione del più consistente arretrato accumulato e del più lungo *disposition time* dei procedimenti pendenti presso le stesse; il Progetto della Corte d'appello di Firenze del 28 dicembre 2021, Sezioni IV e VIII dove si specifica che maggiori risorse saranno attribuite al settore penale, in maggior sofferenza, mentre se ne esclude del tutto l'assegnazione alla sezione lavoro; il Progetto del Tribunale di Pistoia del 21 dicembre 2021, Sezioni I e II, dove si dà conto della presenza di un'unica sezione nel settore civile, ma dell'istituzione di tre Uffici per il processo (uno per il contenzioso ordinario, uno per il contenzioso lavoristico e uno per il contenzioso in materia di persone famiglia).

<sup>237</sup> Per la concreta attuazione di questa previsione v. il Progetto del Tribunale di Firenze, cit., Sezione VI e il Progetto del Tribunale di Prato del 20 dicembre 2021, allegato 1, che attribuiscono espressamente il controllo e il coordinamento degli addetti all'Ufficio per il processo ai presidenti di sezioni e al capo dell'ufficio.

con i magistrati e le cancellerie, con figure professionali già inserite presso gli uffici in forza di appositi accordi con istituzioni esterne (ad esempio borsisti provenienti dalle Università)<sup>238</sup>.

L'Ufficio per il Processo costituisce dunque, come testimonia la sua denominazione, una struttura trasversale: infatti, non è a servizio soltanto del singolo magistrato, ma anche delle varie sezioni e in generale dell'intero ufficio<sup>239</sup>. La disciplina normativa, così come i progetti organizzativi redatti dai Tribunali e dalle Corti in ottemperanza all'art. 12, comma 3 del D.L. n. 80/2021, evidenziano poi questa natura sotto due ulteriori profili: la composizione e le funzioni dell'Ufficio per il processo.

Sotto il primo profilo, infatti, si è visto, da una parte, che in base all'art. 16-*octies* del D.L. n. 179/2012 possono far parte dell'Ufficio il personale di cancelleria, coloro che svolgono il tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari e i giudici onorari (per i Tribunali) o i giudici ausiliari (per le Corti d'appello) e, dall'altra, in forza del D.L. n. 80/2021 vi è stata destinata un'ingente mole di ulteriore personale, che per la maggior parte possiede una formazione di tipo giuridico, ma che in parte proviene dall'ambito economico, tecnico-informatico e statistico-politologico.

Quanto alle funzioni, come si è anticipato (v. *supra*, \_\_\_), si può osservare come il quadro normativo e regolamentare preveda l'impiego degli addetti all'Ufficio per il processo, da un lato, a supporto delle attività che normalmente svolge il singolo magistrato e, dall'altro, a beneficio delle varie sezioni o dell'intero ufficio giudiziario, compreso il sostegno al coordinamento tra magistrati e tra questi e le cancellerie.

L'allegato II al D.L. 80/2021 individua infatti le attività che in base al progetto organizzativo possono essere affidate agli addetti all'Ufficio per il processo: ad esempio, lo studio dei fascicoli (con la redazione delle «schede riassuntive del procedimento»), il supporto al giudice nel compimento di attività di facile esecuzione (come la verifica della regolare costituzione delle parti), «l'organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione», ma anche la condivisione di riflessioni su eventuali criticità, con conseguente formulazione di «proposte organizzative e informatiche per il loro superamento», ed infine il «raccordo con il personale addetto alle cancellerie».

Anche i singoli progetti organizzativi confermano la qualificazione dell'Ufficio per il processo come organo trasversale sotto il profilo delle mansioni affidate ai suoi addetti. Come supporto ai singoli magistrati sono state previste, in aggiunta a quelle già indicate a livello governativo, attività quali il controllo su errori materiali contenuti nella sentenza, la verifica di istanze di gratuito patrocinio (requisiti per la revoca; liquidazione ecc.), il raffronto fra l'impugnazione proposta e la sentenza impugnata<sup>240</sup>, nonché la tenuta dell'agenda del giudice<sup>241</sup>. Come attività a beneficio dell'ufficio, specifiche previsioni sono quelle relative alla creazione di uno staff di coordinamento delle risorse e per la digitalizzazione (per la collaborazione, il primo, con l'ufficio del personale, il secondo, con i magrif), oppure la predisposizione di relazioni sulle questioni complesse che i giudici possono usare nelle camere di consiglio e nelle riunioni periodiche di aggiornamento e condivisione degli indirizzi delle sezioni o dell'ufficio<sup>242</sup>.

Occorre evidenziare in chiusura sul punto che la l. n. 206/2021 all'art. 1 comma 18, lett. a) e b) ribadisce per gli uffici di merito quanto già espresso all'allegato II del D.L. n. 80/2021 sia in punto di requisiti professionali del personale da assegnare all'Ufficio per il processo, sia in punto di mansioni loro attribuibili. Alla lett. c) della disposizione appena citata, invece, la legge introduce l'istituzione dell'Ufficio per il processo anche presso la Corte di cassazione: la disciplina è ricalcata su quella prevista per gli uffici di merito, fatte salve alcune differenze, specie sotto il profilo delle mansioni degli addetti, che derivano dalle peculiarità di questo organo.

---

<sup>238</sup> Di nuovo per la concreta attuazione della normativa v. il Progetto del Tribunale di Firenze, cit., sezione VI, il Progetto della Corte d'appello di Firenze, cit., Sezione VI e il Progetto del Tribunale di Pistoia, cit., Sezione VI.

<sup>239</sup> Cfr. M.F. GHIRGA, *L'ufficio del processo: una sfida*, in *Riv. dir. proc.*, 2022, p. 177 ss.

<sup>240</sup> In questo senso v. il Progetto della Corte d'appello di Firenze, cit., Sezioni V e VIII.

<sup>241</sup> Cfr. il Progetto del Tribunale di Pistoia, cit., Sezione VI.

<sup>242</sup> Cfr. il Progetto del Tribunale di Firenze, cit., Sezione IV.

### **XIII.2. I riflessi dell'Ufficio per il processo sull'organizzazione degli uffici giudiziari e sul processo civile: l'attuale sistema di ripartizione del lavoro fondato sulle tabelle.**

Si è pure visto come lo smistamento del carico di lavoro fra i magistrati sia affidato in primo luogo alle c.d. tabelle, che individuano le articolazioni interne dell'ufficio, determinano l'assegnazione dei magistrati ed esplicitano i criteri con cui devono essere ripartiti gli affari nonché quelli per la sostituzione dei magistrati impediti, assenti, astenuti o ricusati<sup>243</sup>. Ulteriori strumenti organizzativi, con finalità in parte coincidenti con quelle delle tabelle, sono il programma delle attività annuali<sup>244</sup> – diretto a coordinare l'attività giudiziaria e quella del personale amministrativo – ed il programma di gestione<sup>245</sup> – con cui sono indicati gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti previsti per l'anno in corso, gli obiettivi di rendimento e l'ordine di priorità di trattazione nei procedimenti pendenti. Il programma si basa sui c.d. carichi esigibili, ossia documenti idonei a individuare la produttività possibile dell'ufficio nel suo complesso, in ragione delle effettive capacità dei singoli magistrati<sup>246</sup>.

Il sistema tabellare attuale è stato introdotto dal CSM facendo uso del proprio potere normativo atipico. Nella circolare relativa al triennio 2020/2022 (ma lo stesso avveniva in quelle precedenti) viene delineato l'iter di approvazione delle tabelle. Oltre a consentire un'equa distribuzione del contenzioso in entrata, la circolare detta anche una serie di disposizioni in punto di riequilibrio dei ruoli, in presenza di carichi sbilanciati tra sezioni o tra magistrati<sup>247</sup>.

Con riferimento alla gestione del lavoro e delle risorse, l'attuale sistema organizzativo negli uffici giudiziari civili si fonda essenzialmente su parametri che tengono conto del personale a disposizione e del carico di lavoro pendente e in entrata, ossia su dati meramente quantitativi, senza che venga dato rilievo a criteri di tipo qualitativo, ossia basati sulla pesatura dei fascicoli, invece utilizzati in altrove<sup>248</sup>.

La pesatura dei fascicoli, nata negli Stati Uniti<sup>249</sup> e in uso in molti ordinamenti europei<sup>250</sup>, consiste nella valutazione del grado di complessità di alcune classi di procedimenti al fine di assegnare a ciascuna di esse un punteggio indicativo del tempo necessario per la loro trattazione<sup>251</sup>. In altri termini, si parte dall'assunto che ogni controversia ha le proprie caratteristiche qualitative e, una volta raggruppati i procedimenti in categorie omogenee, si può

---

<sup>243</sup> Sul sistema tabellare v., da ultimo, G. GILARDI, *Le tabelle degli uffici giudiziari, parte I, Il sistema tabellare, parte II, Il procedimento di formazione delle tabelle, parte III, Organizzazione degli uffici giudicanti di merito, ultima parte, La funzione organizzativa del Csm, i progetti organizzativi e le proposte di riforma*, tutti in *Giustizia insieme*, 2021.

<sup>244</sup> Previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 240/2006.

<sup>245</sup> Previsto dall'art. 37 del D.L. n. 98/2011, conv. in l. n. 111/2011.

<sup>246</sup> In generale, sugli strumenti organizzativi degli uffici giudiziari v. D. CAVALLINI, *Le trasformazioni in atto nella gestione degli uffici giudiziari e le novità della circolare sulle tabelle 2017-2019*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2017, p. 1111 ss.

<sup>247</sup> Artt. 162 ss.

<sup>248</sup> Cfr. C. CASTELLI, *Standard, carichi esigibili, carichi sostenibili: discussione infinita o indicazioni di lavoro concrete?*, in *Questione giustizia*, 2015; L. MINNITI, *L'organizzazione del lavoro negli uffici giudiziari*, in *Questione giustizia*, 4, 2008, p. 19 ss.

<sup>249</sup> Cfr. H.P. GRAMCKOW, *Estimating Staffing Needs in the Justice Sector*, in *Justice & development working paper series*, 19/2012, disponibile al seguente indirizzo: <http://documents.worldbank.org/curated/en/958421468324281209/Estimating-staffing-needs-in-the-justice-sector>.

<sup>250</sup> Per una panoramica degli ordinamenti che adottano il metodo della pesatura dei fascicoli ai fini dell'organizzazione degli uffici giudiziari, v. EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE, *Case weighting in judicial systems*, in *Cepej Studies no. 28*, luglio 2020.

<sup>251</sup> Cfr. EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE, *CEPEJ Glossary*, as adopted at the 33<sup>rd</sup> plenary meeting, Strasbourg, 5-6 December 2019, CEPEJ 2020, p. 10, reperibile all'indirizzo <https://rm.coe.int/cepej-2019-5final-glossaire-en-version-10-decembre-as/1680993c4c>.

assegnare al relativo gruppo un coefficiente di complessità idoneo a individuare il numero di ore necessarie per la sua definizione, sulla base di indici e criteri predefiniti<sup>252</sup>. In questa logica, il fattore temporale, rapportato con il personale in servizio e con le ore che ciascun giudice dedica all'attività giurisdizionale, rileva come valore indicativo della complessità della causa e permette, in seconda battuta, di individuare il c.d. «punto di saturazione» dell'ufficio, della sezione o del singolo magistrato, ossia il numero di procedimenti oltre il quale il carico di lavoro diventa insostenibile<sup>253</sup> e il tempo di risoluzione delle controversie eccessivo<sup>254</sup>.

I metodi utilizzati negli ordinamenti che, in ambito civile, adottano la pesatura dei fascicoli sono essenzialmente due: il metodo Delphi e lo Studio dei tempi di lavoro, declinabili diversamente a seconda delle modalità applicative utilizzate e comunque combinabili tra loro. Entrambi si compongono di diverse fasi, ma presentano in comune un momento iniziale in cui un gruppo di esperti (per lo più giudici) individua le categorie di procedimenti a cui assegnare un peso, che richiedono tempistiche di trattazione sostanzialmente omogenee.

Il metodo Delphi si fonda sulla stima dei tempi di definizione dei procedimenti effettuata da un gruppo di professionisti sulla base della loro esperienza<sup>255</sup>. Si distinguono tre sotto-articolazioni del metodo Delphi:

a) *Metodo Delphi con stima dei tempi e/o conversione dei tempi in punteggi*: il tempo stimato per la risoluzione dei procedimenti di una categoria rappresenta il peso da assegnare alla categoria stessa<sup>256</sup>;

b) *Delphi con solo punteggi di complessità*: viene espresso un indice numerico della complessità delle categorie di procedimenti analizzate, senza considerarne specificatamente il tempo di trattazione;

c) *Delphi con iniziale stima dei tempi e integrazione con fattori di complessità*: si opera una prima valutazione con il metodo della stima dei tempi in base alla categoria di appartenenza dei procedimenti, poi sottoposta ad aggiornamenti *in itinere* che tengano conto delle specifiche caratteristiche del singolo fascicolo, così da moltiplicare il peso originario per fattori di complessità predeterminati. Gli elementi di complessità con cui operare questa seconda stima possono ricavarsi sia dagli atti introduttivi che dalle varie fasi del procedimento e permettono, dunque, di conoscere la reale (ed attuale) complessità dei casi<sup>257</sup>.

Mentre la pesatura dei fascicoli mediante il metodo Delphi si basa su *stime*, l'altra tecnica utilizzata, ossia lo studio dei tempi di lavoro, fonda la valutazione del peso dei procedimenti sull'*osservazione empirica* dei tempi medi effettivamente impiegati dai giudici per definire le controversie di determinate categorie. Questo sistema presuppone, dunque, una fase – che può richiedere anche molto tempo – di raccolta dati su un campione più o meno ampio di giudici<sup>258</sup>, così da ricavare un valore medio indicativo, da utilizzare per la futura pesatura.

---

<sup>252</sup> M. KLEIMAN, R.Y. SCHAUFFLER, B.J. OSTROM, C.G. LEE, *Weighted caseload: a critical element of modern court administration*, in *International Journal of the Legal Profession*, 2019, vol. 26, n. 1, p. 22.

<sup>253</sup> Sul tema dei c.d. carichi sostenibili, v. D. CARLINO, *La possibile individuazione dei carichi sostenibili: un percorso di approfondimento tra standard di rendimento e carichi esigibili*, in *Il diritto vivente*, 28 gennaio 2021; C. CASTELLI, *Standard, carichi esigibili, carichi sostenibili*, cit.

<sup>254</sup> Cfr. M. FABRI, *Metodi per la pesatura dei procedimenti giudiziari in Europa*, in *Questione giustizia*, 23 novembre 2020, p. 1.

<sup>255</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE, *Case weighting*, cit., p. 34.

<sup>256</sup> Ad esempio, se il tempo medio di trattazione di un procedimento in materia di responsabilità extracontrattuale è stimato in 20 ore, il peso della categoria, espresso in punteggi, è di 20. Cfr., M. FABRI, *op. cit.*, p. 5.

<sup>257</sup> Rileva M. FABRI, *Metodi per la pesatura*, p. 6 che questo metodo di pesatura dei procedimenti consente di ottenere un buon livello di bilanciamento nell'assegnazione dei fascicoli nell'ufficio, dato che esprime l'effettivo e reale grado di complessità dei vari casi, che non è possibile conoscere al momento dell'iscrizione. Inoltre, rileva l'A., che la modifica del peso inizialmente assegnato una volta che il procedimento sia stato definito viene utilizzata da alcune amministrazioni giudiziarie anche al fine di valutare l'effettiva produttività degli uffici e la relativa allocazione di risorse per l'anno successivo.

<sup>258</sup> Cfr. M. FABRI, *op. cit.*, pp. 7 e 13; EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE, *Case weighting*, cit., p. 31 ss.

Anche in questo caso, lo studio dei tempi di lavoro può essere effettuato tramite diverse modalità:

a) *Studio dei tempi di lavoro per eventi*: viene analizzata la frequenza con cui un dato evento (ad esempio, un certo tipo di udienza, la redazione della motivazione, ecc.) si verifica nell'iter processuale e si calcola il tempo che ciascun giudice dedica a tale evento;

b) *Studio dei tempi di lavoro per procedimento*: in questo caso ad essere ponderati non sono degli eventi specifici, ma i procedimenti nel loro complesso (c.d. *black box*), di cui vengono misurati i tempi di definizione da parte dei giudici<sup>259</sup>;

c) *Studio dei tempi di lavoro e valutazione qualitativa*: i pesi individuati mediante i due metodi descritti vengono sottoposti ad una successiva valutazione qualitativa per verificarne l'affidabilità in relazione all'esperienza dei giudici<sup>260</sup>.

Sia il metodo Delphi che lo studio dei tempi di lavoro non sono esenti da critiche, giacché da una parte i dati raccolti e le stime effettuate, che sono il frutto di un'autovalutazione da parte dei soggetti coinvolti, possono essere sovrastimati; dall'altra, perché essi si limitano a rilevare la realtà esistente (in modo più o meno influenzato da valutazioni soggettive), ossia i tempi necessari per la risoluzione delle controversie, senza individuare eventuali buone pratiche utilizzabili per la riduzione della durata dei procedimenti<sup>261</sup>. È possibile comunque ritenere che i dati raccolti possano rivestire una grande utilità al fine di una più accurata rilevazione delle criticità dei singoli uffici nella gestione dei carichi di lavoro, così da poter adottare le misure necessarie per la loro risoluzione.

Oltre alla rilevazione delle situazioni critiche degli uffici e alla conseguente progettazione di interventi per la riduzione dei tempi dei procedimenti, la pesatura dei fascicoli in altri ordinamenti viene utilizzata per molteplici finalità, come, ad esempio, per determinare l'ammontare di personale necessario per far fronte alla domanda di giustizia, per allocare il personale giudiziario in modo efficiente, per assegnare i fascicoli in maniera bilanciata all'interno dell'ufficio, per valutare la produttività degli uffici e/o dei singoli magistrati, nonché – come avviene in Olanda – per determinare il costo dei procedimenti e lo stanziamento del relativo *budget* ai singoli uffici giudiziari<sup>262</sup>.

La pesatura del fascicolo si collega anche al tema della complessità della causa<sup>263</sup>, di recente posto al centro di analisi da parte della dottrina che, nella ricerca di linee guida per individuare un modello di rito in grado di assicurare effettività della tutela ed efficienza del sistema, ritiene di dover utilizzare proprio il parametro della complessità<sup>264</sup>. Per anni l'idea dominante in Italia è stata quella di differenziare le forme di tutela in ragione della situazione

---

<sup>259</sup> Cfr. EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE, *Case weighting*, cit., p. 51.

<sup>260</sup> Una simile operazione può essere svolta da un gruppo di lavoro composto da giudici, oppure da esperti Delphi che, attraverso una delle tecniche descritte *supra*, stimino le varie categorie di procedimenti partendo, però, dai dati raccolti mediante lo studio dei tempi di lavoro, così da fondare la stima su una base empirica ampiamente descrittiva della realtà. In argomento, cfr. M. FABRI, *Metodi per la pesatura*, p. 8 ss.; M. KLEIMAN, R.Y. SCHAUFFLER, B.J. OSTROM, C.G. LEE, *Weighted caseload*, cit., p. 27.

<sup>261</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE, *Case weighting*, cit., p. 19; M. FABRI, *Metodi per la pesatura*, cit., p. 3.

<sup>262</sup> Cfr. M. KLEIMAN, R.Y. SCHAUFFLER, B.J. OSTROM, C.G. LEE, *Weighted caseload*, cit., pp. 28-29; M. FABRI, *op. cit.*, p. 2; EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE, *op. cit.*, p. 5 e pp. 8-9, tabella n. 1.

<sup>263</sup> V. a questo proposito AA.VV., *Elementi per una definizione di complessità processuale*, a cura di A. DONDI, Milano, 2011, che contiene i contributi di studiosi del processo civile di diversi Paesi (oltreché l'Italia, Stati Uniti, Inghilterra, Francia, Germania e Spagna).

<sup>264</sup> Cfr., oltre allo stesso A. PROTO PISANI, *Riflessioni critiche sulla cosiddetta tutela giurisdizionale differenziata*, in *Lavoro e diritto*, 2014, p. 538 ss., I. PAGNI, *Principio di proporzionalità e regole minime tra rito ordinario, rito del lavoro e tutela sommaria*, in *La tutela dei diritti e le regole del processo*, Atti del XXXI Convegno nazionale dell'Associazione italiana fra studiosi del processo civile: Padova, 29-30 settembre 2017, Bologna, 2019, p. 116; B. FICCARELLI, *Fase preparatoria del processo civile e case management giudiziale*, Napoli, 2011, p. 28 ss., 167 ss.; M.A. LUPOI, *Tra flessibilità e semplificazione. Un embrione di case management all'italiana?*, Bologna, 2018, p. 5 ss., 57 s.

sostanziale fatta valere in giudizio<sup>265</sup>; è così che sono stati delineati, oltre al rito lavoro, altri specifici riti a cognizione piena (si pensi a quello societario, poi abrogato) e svariati procedimenti sommari di tipo non cautelare. L'esperienza di altri Paesi europei mostra che la tendenza delle ultime decadi è quella di costruire un iter processuale flessibile in grado di adeguarsi alla specificità del caso concreto: per far questo non si guarda più alle classi di procedimenti omogenee sotto il profilo dell'oggetto ma alla complessità della singola controversia<sup>266</sup>.

L'individuazione di concreti indici di complessità processuale è, però, tutt'altro che agevole<sup>267</sup>, tant'è che anche nella legge delega di riforma del processo civile del 2021 si è abbandonata la strada di una loro individuazione legislativa<sup>268</sup>. E, in effetti, sono vari i profili di complessità che si possono individuare a livello processuale: l'alto numero di rapporti processuali coinvolti derivante da un cumulo oggettivo di cause (creatosi *ab origine* o in corso di causa per effetto, ad esempio, della proposizione di domande riconvenzionali); la molteplicità di parti coinvolte (che rende di per sé sola, a prescindere cioè dai legami di connessione fra i rapporti di cui esse sono titolari, il processo più difficile da gestire, stante il più alto numero di atti redatti e di argomentazioni difensive svolte); l'alto numero delle questioni controverse; l'elevato numero delle istanze istruttorie (rileva a questo proposito la presenza di numerose prove costituenti, a maggior ragione quando è necessario l'ausilio di un interprete, ma anche la quantità di documenti depositati o la necessità di integrare le conoscenze del giudice tramite il sapere tecnico di un consulente). Allo stesso tempo, si deve tener conto di ulteriori elementi, come l'effettiva costituzione delle parti o l'eventuale loro contumacia; l'oggetto della materia controversa e il valore economico della causa; la necessità di applicare una legge straniera e in generale la presenza di un collegamento con ordinamenti stranieri; la natura delle questioni di fatto o di diritto (a renderle più o meno semplici da trattare e da risolvere contribuiscono la loro serialità, la presenza di orientamenti giurisprudenziali consolidati o oscillanti, la chiarezza o l'oscurità della normativa o della riflessione dottrinale e giurisprudenziale, il minore o maggiore tecnicismo di un istituto o di un concetto).

La pesatura del fascicolo dovrebbe allora essere integrata e completata con uno strumento che sia in grado di far emergere in maniera analitica i profili di complessità della singola controversia: tale strumento potrebbe essere rappresentato dalla scheda del processo, già da tempo utilizzata nei gradi di merito, e valorizzata dalla legge delega anche per il giudizio di cassazione. Grazie all'Ufficio per il processo, e alle specifiche competenze degli addetti Upp, però, il ruolo della scheda potrà essere notevolmente potenziato, non solo quale "fotografia" della controversia, ma quale espressione del "peso" del fascicolo, accompagnando il procedimento durante tutto il

---

<sup>265</sup> V. al riguardo le più risalenti considerazioni (rispetto a quelle contenute nello scritto citato alla nota precedente) di A. PROTO PISANI, *Sulla tutela giurisdizionale differenziata*, *Atti del XIII Convegno nazionale dell'Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile: Catania 28-30 settembre 1979* in *Riv. dir. proc.*, 1979, p. 536 ss.

<sup>266</sup> V. B. FICCARELLI, *Fase preparatoria*, cit., sui modelli di *case management* nella fase preparatoria del processo civile adottati con le riforme della fine del secolo scorso e dei primi anni 2000 in Francia (p. 45 ss.) e Inghilterra (p. 91 ss.) proprio in ragione della complessità della controversia; R. CAPONI, *Rigidità e flessibilità del processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2016, p. 1442 ss.; H. PRÜTTING, *sub § 272*, in *Münchener Kommentar zur ZPO*, Monaco 2020, Rn. 1 ss. sul modello tedesco dell'udienza principale e delle possibili diverse declinazioni dell'attività preparatoria diretta dal giudice.

<sup>267</sup> V. P. BIAVATI, *Elasticità e semplificazione: alcuni equivoci*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, p. 1152 ss.; ID., *Le recenti riforme e la complessità trascurata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2020, p. 435 ss. V. comunque le osservazioni di A. TEDOLDI, *sub art. 702-ter*, in *Procedimento sommario di cognizione. Commentario al codice di procedura civile* a cura di S. Chiarloni, Bologna, 2016, p. 481 ss. che propone alcuni parametri di valutazione della complessità, principalmente riferibili all'istruttoria, sebbene affermi che essa debba essere valutata con riferimento a tutte le questioni che il giudice deve affrontare per decidere la controversia.

<sup>268</sup> Fatta eccezione, forse, per quanto previsto dall'art. 1, comma 5, lett. n), n. 3), l. 206/2021 in relazione al nuovo «procedimento semplificato di cognizione» che sembra fornire alcuni rudimentali indici di semplicità.

suo *iter*<sup>269</sup>, ed eventualmente consentendo, anche, di agevolare la redazione delle massime dell'ufficio o della sezione da inserire in un'apposita banca dati<sup>270</sup>. Al tempo stesso, tramite la raccolta dei dati delle tempistiche impiegate per lo svolgimento delle varie attività processuali (eventualmente inserendole all'interno della stessa scheda), si potrebbe addivenire in parallelo ad un calcolo più preciso dei tempi di lavoro, che potrebbe costituire, a propria volta, una base più attendibile per la pesatura dei fascicoli.

Intesi nella logica descritta, inoltre, la pesatura dei fascicoli e la scheda del processo potrebbero rivelarsi utili sotto ulteriori profili: sia come parametro da tenere in considerazione per una più efficiente gestione delle risorse degli uffici giudiziari, sia al fine di consentire al giudice di programmare in modo razionale il proprio complessivo carico di lavoro, sia, infine, per metterlo nella condizione di esercitare al meglio i propri poteri di direzione nell'ambito delle singole controversie.

### **XIII.2.a. L'impatto dell'Ufficio per il Processo.**

Si è detto come attualmente i criteri tabellari prescindano da una valutazione del grado di complessità delle cause sia per quanto riguarda l'assegnazione dei fascicoli ai singoli magistrati, sia per quanto attiene al riequilibrio dei ruoli nell'ufficio giudiziario; il che, oltre a rendere difficoltoso il governo equilibrato delle risorse all'interno di ciascun ufficio, rischia di comportare una gestione del lavoro del singolo magistrato non pienamente funzionale all'obiettivo della ragionevole durata dei processi.

Il ricorso alla pesatura delle controversie appare difficilmente proponibile ai fini dell'assegnazione dei fascicoli ai giudici, poiché, per come è inteso il sistema tabellare, esso attualmente impedisce qualsiasi tipo di valutazione delle cause in ingresso, che invece la pesatura in una certa misura presuppone.

Ciò, tuttavia, non esclude che il sistema della pesatura possa avere una qualche rilevanza nell'organizzazione dell'ufficio giudiziario. La possibilità di avere un'istantanea sul livello di complessità dei vari procedimenti consentirebbe infatti di avere maggiore contezza del peso del ruolo di ciascun giudice, in modo da poter (più) agevolmente valutare la sostenibilità del carico di lavoro dei magistrati, sulla base, però, di un dato qualitativo, oltre che meramente quantitativo. La qual cosa potrebbe facilitare il dirigente dell'ufficio giudiziario nelle operazioni di riequilibrio dei carichi di lavoro – da esercitarsi pur sempre nei limiti, secondo la procedura e alle condizioni di cui agli artt. 167 ss. della Circolare sulla formazione delle tabelle attualmente in vigore – al fine di garantire una migliore gestione dei ruoli dei magistrati.

I risultati emergenti dalle operazioni di pesatura dei fascicoli potrebbero essere impiegati dai dirigenti nell'esercizio dei loro poteri di riorganizzazione dell'ufficio e delle sezioni, ad esempio, per le seguenti finalità: a) elaborare un piano di rientro sostenibile, a fronte di un carico

---

<sup>269</sup> Volendo fare un paragone con l'ambito medico-sanitario, ciò che si propone potrebbe essere assimilato a quanto avviene in un pronto soccorso all'arrivo di un paziente, ove, sulla base di una prima sommaria diagnosi, al malato viene assegnato un codice indicativo dello stato di gravità della sua patologia (pesatura iniziale), che viene aggiornato durante le operazioni di cura (pesatura qualitativa in itinere), fino alle dimissioni (chiusura del fascicolo): tutto ciò viene registrato nella cartella clinica (scheda del procedimento).

<sup>270</sup> Tra i ruoli attribuiti all'Ufficio per il processo vi è quello di contribuire alla creazione di banche dati contenenti gli orientamenti degli uffici di merito o di alcune loro sezioni, mediante l'inserimento di massime delle decisioni. Al fine della redazione delle massime, si può ritenere che la scheda del procedimento possa costituire un valido strumento per agevolare la ricostruzione dei fatti posti alla base della decisione. Una buona tecnica di massimazione parte infatti da un'attenta analisi della fattispecie concreta, che poi deve essere inserita nei tratti essenziali a margine del principio di diritto. In questo modo, già in base alla massima possono essere individuati i precedenti conformi su cui può basarsi la decisione. A questo fine è necessario che i fatti da cui è originato il principio di diritto siano identici a quelli da cui è scaturita la controversia di cui si tratta. Sulle tecniche di massimazione delle sentenze, cfr., per tutti, L. NAZZICONE, *La massimazione delle sentenze*, Padova, 2021; mentre, sul rapporto tra le massime e le banche dati, cfr. E. VINCENTI, *Massimazione e conoscenza della giurisprudenza nell'era digitale*, in *Questione giustizia*, 4/2018, p. 147 ss.

di lavoro del magistrato che si riveli eccessivo<sup>271</sup>; b) prevedere un esonero temporaneo dall'assegnazione di nuovi affari o di nuove attività, sempre qualora il magistrato si trovi in affanno<sup>272</sup>; c) valutare il collocamento di nuovi giudici o il ricollocamento dei giudici all'interno delle articolazioni dell'ufficio; d) sopperire all'assenza di un magistrato in caso di maternità o malattia. In queste ipotesi, a ben vedere, potrebbe risultare utile tenere in considerazione il carico di lavoro, quale somma dei pesi dei vari procedimenti, sia del magistrato assegnatario che di quello i cui fascicoli devono essere ricollocati<sup>273</sup>.

Allo stesso tempo, viene in rilievo la possibilità di organizzare un'agenda del giudice che tenga conto del grado di complessità e dello stato delle varie controversie, e che consenta di avere una costante panoramica generale sulle cause pendenti presso il proprio ruolo.

### **XIII.3. Ufficio per il Processo e prospettive di riforma del processo civile.**

Si è dato conto di come i compiti attribuiti agli addetti all'Ufficio per il processo dovranno trovare coordinamento con la riforma del processo civile attualmente in corso.

Sotto tale profilo, sembra da valorizzare innanzitutto il ruolo di supporto al *case management* che l'Ufficio per il processo potrà svolgere, consentendo al giudice di utilizzare al meglio i propri poteri di direzione del procedimento.

Così, nella fase introduttiva, sulla quale la riforma interviene sensibilmente<sup>274</sup>. La legge delega non solo colloca infatti nella fase precedente all'udienza gli atti introduttivi, com'è già nella disciplina attuale, ma vi antepone anche lo scambio delle memorie di cui all'art. 183, comma 6, c.p.c., che oggi invece si pongono a valle dell'udienza. Diventa dunque necessario che il giudice arrivi preparato, sicchè proprio nell'attività di studio del fascicolo pre-udienza risulterà essenziale il ruolo di supporto degli addetti all'Ufficio per il processo. Merita tra l'altro sottolineare che, con l'entrata in vigore della riforma, anche la rilevazione qualitativa dell'effettivo grado di complessità della controversia potrebbe avvenire già nella fase introduttiva del processo, e in particolar modo a monte della prima udienza; e ciò proprio in quanto gli atti introduttivi, le memorie e, con esse, la stessa proposizione delle istanze istruttorie si collocheranno in una fase anticipata.

Sia nell'attuale configurazione che in quella futura è, poi, importante che il giudice intercetti subito alcune questioni per evitare di compiere attività inutili o che il processo debba retrocedere quando si trova in una fase già avanzata di svolgimento<sup>275</sup>. Si tratta in primo luogo delle questioni di rito menzionate dall'art. 183, comma 1 c.p.c., attinenti in sostanza alla regolare instaurazione del contraddittorio (nullità della citazione sotto il profilo della chiamata in causa del convenuto e dell'individuazione dell'oggetto della domanda, nullità della comparsa di risposta sotto il profilo dell'individuazione dell'oggetto della domanda riconvenzionale, difetti di notifica dell'atto di citazione, mancanza di un litisconsorte necessario, vizi nella procura alla lite) con l'aggiunta della verifica dell'eventuale chiamata in causa del terzo ad opera del convenuto. Ci sono poi le altre questioni pregiudiziali di rito, quelle che si riferiscono a vizi extra-formali relativi al giudice (ad esempio il difetto di giurisdizione o di competenza) o relativi alle parti (ad esempio la mancanza dell'interesse ad agire o della legittimazione ad agire) e le questioni preliminari di merito astrattamente idonee a definire il giudizio (come potrebbe essere la prescrizione di un credito azionato o la nullità di un contratto di cui è chiesto l'adempimento o la risoluzione).

Il controllo sulla sussistenza della maggior parte di tali questioni (in particolare quelle di rito) è operazione tutto sommato semplice, che ben può essere svolta dagli addetti all'Ufficio per il processo; è infatti uno dei compiti che viene loro assegnato dai vari progetti organizzativi in vista dell'attuale prima udienza, dove il giudice emana i provvedimenti con cui dispone solitamente la sanatoria di un vizio – ove possibile – oppure chiude il processo. Con l'entrata in vigore della riforma, tuttavia, la rilevazione delle questioni solo al momento della prima udienza

<sup>271</sup> Cfr. art 172, comma 2 della Circolare CSM sulle tabelle triennio 2020/2022, cit.

<sup>272</sup> Cfr. art. 173, comma 1 della Circolare CSM sulle tabelle triennio 2020/2022, cit.

<sup>273</sup> Cfr. art. 167, comma 2, della Circolare CSM sulle tabelle triennio 2020/2022, cit.

<sup>274</sup> Art. 1, comma 5, lett. f) della l. n. 206/2021.

<sup>275</sup> Cfr. P. BIAVATI, *Appunti sulla struttura della decisione e l'ordine delle questioni*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, p. 1301 ss., spec. p. 1318 ss.

potrebbe risultare tardiva e dunque diseconomica, poiché compiuta a valle di una serie di attività (lo scambio delle memorie) che dovrebbero essere svolte dopo che vi è la certezza della regolare instaurazione del contraddittorio e della partecipazione dei diversi soggetti al procedimento<sup>276</sup>. Per questo motivo, anche qualora il legislatore delegato non dovesse prevedere un filtro preventivo, sarebbe comunque opportuno che i controlli venissero svolti prima dello scambio delle memorie successive al deposito della comparsa di risposta. Di nuovo, a questo fine, potrebbe rivelarsi utile il contributo degli addetti all'Ufficio per il processo.

Sempre nella fase introduttiva, come si diceva, dovrebbero emergere le questioni effettivamente controverse grazie alle difese avanzate negli atti introduttivi<sup>277</sup> e nelle memorie delle parti. La tenuta della scheda del processo, via via aggiornata, non solo può consentire al giudice di gestire in maniera più efficace la prima udienza (art. 127 c.p.c.) e di sfruttare al meglio l'audizione delle parti – la quale, a seguito dell'entrata in vigore della riforma, tornerà obbligatoria<sup>278</sup> – ma gli permette anche di utilizzare strumenti deflattivi quali l'invio in mediazione *ex art. 5 comma 2 d. lgs. n. 28/2010* e la formulazione di un'eventuale proposta conciliativa *ex art. 185-bis c.p.c.*<sup>279-280</sup>.

Anche nella fase di trattazione e istruzione vi sono strumenti che consentono al giudice di adeguare la procedura alle concrete esigenze della singola controversia. Il riferimento è in particolare al calendario del processo di cui all'art. 81-*bis* disp. att. c.p.c., uno strumento nella prassi finora poco sfruttato ma dotato di forte potenziale<sup>281</sup>, tant'è che il legislatore della riforma ne ribadisce la necessaria predisposizione in prima udienza<sup>282</sup>. Tale previsione è affiancata dall'introduzione di un termine pari a novanta giorni entro cui il giudice deve (dovrebbe) disporre l'udienza di assunzione dei mezzi di prova<sup>283</sup>. Anche in questo contesto gli strumenti della scheda del processo e della pesatura del fascicolo, in particolare laddove quantificano la complessità della fase istruttoria e ne riassumono le incombenze, possono giocare un ruolo importante di supporto al giudice nella redazione del calendario. Inoltre, è evidente che questa operazione di programmazione del lavoro deve essere compiuta alla luce dell'intero carico di lavoro del magistrato: ecco allora che l'agenda del giudice rivela la sua ulteriore utilità in quanto permette di coordinare l'attività del processo che il giudice ha al momento sul tavolo con quelle di tutti gli altri. Per i procedimenti non ancora calendarizzati o non ancora inseriti in agenda il giudice potrebbe contare sull'indicazione del peso del fascicolo come dato orientativo dell'ulteriore lavoro in avvicinamento.

Infine, nella fase decisoria, gli strumenti di *case management* a disposizione del giudice possono riguardare tanto il transito della causa in fase decisoria quanto la scelta del modello decisorio, fermo che i due profili sono fra sé inscindibilmente legati. Già nel corso della fase introduttiva potrebbe emergere la presenza di una questione preliminare o pregiudiziale astrattamente idonea a definire il giudizio che, se subito intercettata, può condurre ad una rimessione anticipata della causa in decisione *ex art. 187, commi 2 e 3 c.p.c.* Chiusa la fase introduttiva, poi, il giudice può valutare la causa matura per la decisione ai sensi dell'art. 187, comma 1 c.p.c. Allo stato della legislazione attuale il momento in cui viene compiuta questa

---

<sup>276</sup> Si tratta di un controllo che mancava nell'abrogato rito societario dove, a mente dell'art. 11 d. lgs. n. 5/2003, le parti, per provocare una pronuncia del giudice su questioni preliminari o pregiudiziali dovevano chiedere la fissazione della prima udienza, precisando tutte le conclusioni.

<sup>277</sup> Si noti che la l. delega n. 206/2021 prevede per la citazione che l'indicazione dei fatti e delle ragioni di diritto a sostegno della richiesta «siano esposti in modo chiaro e specifico» (art. 1, comma 5, lett. b) in modo tale da facilitare l'eventuale contestazione del convenuto, che a sua volta deve essere chiara e specifica (art. 1, comma 5, lett. e).

<sup>278</sup> Art. 1, comma 5, lett. i), n. 1) della l. n. 206/2021.

<sup>279</sup> Proposta conciliativa che peraltro a seguito della riforma il giudice potrà formulare fino al momento in cui trattiene la causa in decisione (cfr. 1, comma 5 lett. m) della l. n. 206/2021).

<sup>280</sup> Cfr. I. PAGNI, *L'Ufficio per il processo*, cit., par. 3.

<sup>281</sup> Cfr. I. PAGNI, *Principio di proporzionalità e regole minime*, cit., p. 154; v. anche la valorizzazione che ne intendeva dare il *Protocollo per le udienze civili del Tribunale di Firenze*, redatto nel maggio del 2008 nell'ambito degli Osservatori della giustizia civile, al punto 10.

<sup>282</sup> V. art. 1, comma 5, lett. i), n. 1) della l. n. 206/2021.

<sup>283</sup> V. art. 1, comma 5, lett. i), n. 2) della l. n. 206/2021.

valutazione è quello successivo alla lettura delle memorie *ex art.* 183, comma 6 c.p.c. Tuttavia, a seguito della riforma – ed è questo uno degli aspetti più significativi che preludono ad un effettivo e significativo risparmio di tempo – tale momento potrà essere anticipato: se l’istruttoria non si dovesse rivelare necessaria, il giudice potrebbe disporre la rimessione della causa in decisione già in prima udienza, potendo scegliere il modello previsto dall’art. 281-*sexies* c.p.c. (utilizzabile anche dal Tribunale in composizione collegiale), ovvero la fissazione dell’«udienza di rimessione della causa in decisione» preceduta dallo scambio delle note scritte di precisazione delle conclusioni e delle comparse conclusionali e memorie di replica<sup>284</sup>. Inoltre, sempre nella prospettiva della riforma, è stata prevista anche la possibilità che il giudice, su istanza di parte, adotti un’ordinanza provvisoria di accoglimento o di rigetto (reclamabile ai sensi dell’art. 669-*terdecies* c.p.c. e insuscettibile di acquisire autorità di cosa giudicata materiale)<sup>285</sup>.

Anche in questa fase la scheda del processo e la pesatura del fascicolo possono rappresentare significativi strumenti di supporto per il lavoro del giudice sotto vari profili: a) nella valutazione di maturità o di rimessione anticipata della causa in decisione; b) nella scelta del modello da adottare tra quello più semplice della decisione a seguito di discussione orale (o addirittura – dopo la riforma – della decisione immediata a mezzo di ordinanza provvisoria<sup>286</sup>) e quello più complesso della decisione a seguito dello scambio di memorie; c) nella fissazione, allo stato attuale della legislazione, dell’udienza di precisazione delle conclusioni e, dopo la riforma, dell’udienza di rimessione della causa in decisione. Con particolare riferimento a quest’ultimo punto è opportuno ricordare che questi momenti rappresentano uno snodo importante della fase conclusiva del procedimento, poiché è da qui che decorrono i termini per il giudice per la redazione e il deposito della sentenza. È possibile pensare che il giudice possa fissare tali udienze con l’obiettivo di scadenare il proprio lavoro complessivo, mandando avanti le cause più «leggere» e rallentando invece quelle più «pesanti». Di nuovo, si ha a che fare con uno strumento di *case management* e di flessibilità che consente di meglio organizzare l’intero carico di lavoro del magistrato e che dunque rileva anche ai fini della tenuta della sua agenda.

La scheda e la pesatura del fascicolo predisposte dagli addetti all’Ufficio per il processo si rivelano naturalmente utili anche nei riti diversi da quello ordinario e in particolare nell’attuale rito sommario di cognizione *ex artt.* 702-*bis* ss. c.p.c. e nel futuro rito semplificato di cognizione<sup>287</sup>. Una fotografia della complessità della controversia, da una parte, mette il giudice nella condizione di sindacare meglio la scelta dell’attore del binario più adeguato alla specifica controversia e se del caso di attivare le «passerelle» e, dall’altra, gli consente anche di modellare il procedimento semplificato: qui, infatti, il giudice gode di un apprezzabile margine di discrezionalità, sicuramente nella disciplina attuale, ma inevitabilmente anche nella disciplina che risulterà dai decreti delegati.

Poteri di *case management* possono essere rintracciati anche nel procedimento d’appello. Nella fase preliminare di questo giudizio d’impugnazione l’attuale disciplina prevede i filtri di cui agli artt. 348-*bis* e 348-*ter* c.p.c.; a seguito della riforma tali norme verranno modificate e sarà consentito al giudice dichiarare l’appello manifestamente infondato, sempre nel caso in cui l’impugnazione non abbia ragionevole probabilità di accoglimento, «con sentenza succintamente

---

<sup>284</sup> Art. 1, comma 5, lett. p) della l. n. 206/2021.

<sup>285</sup> Art. 1, comma 5, lett. o) e p) della l. n. 206/2021.

<sup>286</sup> Prima di incoraggiare il ricorso a questo mezzo, se del caso per il tramite del supporto fornito dagli addetti all’Ufficio per il processo, pare il caso, qui più che mai, di attendere la concreta disciplina che risulterà dai decreti delegati, considerate le critiche mosse dalla dottrina al nuovo istituto dell’ordinanza provvisoria di accoglimento o rigetto: cfr. in particolare G. SCARSELLI, *Osservazioni al maxi-emendamento 1662/S/XVIII di riforma del processo civile*, in *Giustizia insieme*, 24 maggio 2021 e M. GATTUSO, *La riforma governativa del primo grado: le ragioni di un ragionevole scetticismo e alcune proposte organizzative ancora possibili*, in *Questione giustizia*, 14 settembre 2021, pag. 8 secondo cui «le controversie menzionate dalla norma (quelle dove «i fatti costitutivi sono provati e le difese del convenuto appaiono manifestamente infondate» oppure dove la domanda proposta «è manifestamente infondata» ovvero è nulla) rappresentano esattamente le domande per cui, più verosimilmente, il giudice potrà invitare le parti a precisare e discutere la causa a prima udienza».

<sup>287</sup> Art. 1, comma 5, lett. n) della l. n. 206/2021.

motivata anche mediante rinvio a precedenti conformi»<sup>288</sup>. Agli addetti all'Ufficio per il processo potrà allora essere demandato il compito di controllare, oltre naturalmente alla sussistenza di ragioni di inammissibilità e improcedibilità dell'appello, anche l'individuazione dei precedenti conformi (casi in cui la fattispecie sostanziale è analoga) che rendano improbabile l'accoglimento e che possano poi essere utilizzati dal giudice per la redazione della motivazione. Inoltre, la legge delega di riforma prevede la possibilità che la causa venga decisa secondo il modello di cui all'art. 281-*sexies* c.p.c. già all'esito dell'udienza in camera di consiglio in cui il giudice si pronuncia sulla sospensione della provvisoria esecutività della sentenza di primo grado<sup>289</sup>; una tempestiva analisi e schedatura degli atti introduttivi, che tenga naturalmente conto della pronuncia impugnata, potrà supportare il giudice nella scelta di questo percorso decisorio<sup>290</sup>.

#### **XIII.4. Peculiarità nell'organizzazione della Sezione specializzata in materia di Immigrazione, Protezione internazionale e Libera Circolazione dei cittadini UE: un modello organizzativo incentrato sulla specificità del contenzioso.**

Sin dalla istituzione delle Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, si è posto il problema di definire strutture, modalità operative, criteri organizzativi e prassi alla luce di una struttura organizzativa assolutamente peculiare e innovativa rispetto al passato.

Infatti, sebbene le materie di cui la sezione è investita abbiano origini antiche, non esisteva nel nostro ordinamento nazionale un altrettanto antico e specifico apparato investito dell'esame delle domande di protezione internazionale prima del 2008. La definizione dell'ufficio sotto il profilo organizzativo è dunque di nuovo conio.

I procedimenti di cui le Sezioni, composte da giudici altamente specializzati, sono investite hanno infatti origine da riesami totali dei provvedimenti amministrativi (nel caso della protezione internazionale del diniego emesso dalla Commissione Territoriale) e si snodano secondo il rito del processo sommario di cognizione (art. 702 bis ss. c.p.c) a cognizione collegiale e il rito camerale (artt. 737 ss. c.p.c).

Oltre ai procedimenti urgenti volti ad accertare il merito del diritto con istruttoria *sui generis* e dovere di cooperazione istruttoria da parte del giudice, le sezioni specializzate spesso sono chiamate a decidere della possibilità che il richiedente permanga sul territorio nazionale nel corso del procedimento.

La materia si basa inoltre sulla necessità di verificare i presupposti del diritto al momento della decisione, dando rilievo e attuazione al principio di doverosa cooperazione istruttoria del Giudice e al principio di attenuazione dell'onere probatorio attraverso il riconoscimento di piena efficacia probatoria alle dichiarazioni rese dalla parte richiedente se dotate di alcune caratteristiche e se non suffragate da ulteriori elementi probatori a supporto. Le esigenze di effettività della tutela conducono a un'attenuazione dello schema processuale civilistico tipico dell'ordinamento italiano, pur senza rinnegarlo<sup>291</sup>.

Ad esempio, tra le peculiarità già accennate, l'art. 3 del D.lgs. 251 del 2007 impone al richiedente un dovere di cooperazione consistente nell'allegare, produrre o dedurre *“tutti gli elementi e la documentazione necessari a motivare la (...) domanda”*. Soltanto il ricorrente è in possesso delle informazioni relative alla sua storia personale considerata nei suoi profili onnicomprensivi (rapporti con la famiglia di origine, contesto sociale di provenienza, livello di

---

<sup>288</sup> Art. 1, comma 7, lett. e) della l. n. 206/2021.

<sup>289</sup> Art. 1, comma 7, lett. m) della l. n. 206/2021.

<sup>290</sup> La duttilità degli strumenti della pesatura del fascicolo e soprattutto della scheda del processo non consente poi l'utilizzo anche nei procedimenti sommari, dove l'addetto all'Ufficio per il processo potrebbe concentrarsi anche sulla sussistenza dei requisiti speciali di ammissibilità di volta in volta previsti (si pensi ad esempio ai requisiti relativi alla prova nel procedimento d'ingiunzione).

<sup>291</sup> M. Acierno (cur.), *“Il diritto alla protezione internazionale e l'impegno della giurisdizione”*, in *Questione giustizia*, Speciale gennaio 2021, 13-33; I. Pagni, *“La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione”*, in *Questione Giustizia*, febbraio 2020.

scolarizzazione, attività lavorative svolte, coinvolgimento in partiti politici, orientamento sessuale, credo religioso).

La conoscenza di siffatti elementi assume un'importanza decisiva, non foss'altro perché nei procedimenti in esame il giudizio si fonda, nella maggior parte dei casi, quasi sempre sulla valutazione della credibilità dell'istante<sup>292</sup>. A tale ultimo riguardo, anche al Giudice la normativa richiede sforzi e conoscenze che talvolta esulano dalle competenze spiccatamente giuridiche. Da una parte, infatti, egli è chiamato nel corso dell'audizione, allorquando disposta, a far affiorare i fatti rilevanti spesso confusi e sottovalutati dallo stesso richiedente, anche in ragione del lasso di tempo trascorso dal momento della fuga dal proprio paese a quello della definizione della domanda o del ricorso, e, dall'altra, a compiere la valutazione in termini di credibilità e coerenza interna ed esterna del racconto che deve essere supportata anche da un riscontro da parte delle COI (*Country of Origin Information*).

Nonostante la normativa sottolinei la preferenza della trattazione scritta delle cause di protezione, questa, al contrario dovrebbe atteggiarsi come residuale. Infatti, l'audizione del ricorrente rappresenta un momento decisivo per la decisione, nonostante le condizioni la cui disposizione risulta essere subordinata (art. 35 bis, co. 10 e 11 D.lgs. 25/2008).

L'audizione del ricorrente, pur non rappresentando un obbligo processuale volto a garantire il contraddittorio, si atteggia a una particolare attività istruttoria del giudizio di protezione internazionale quale esplicazione del dovere di cooperazione istruttoria<sup>293</sup>.

Sotto il profilo delle fonti invece, il dovere di cooperazione istruttoria è, in primo luogo, disciplinato dall'art. 4 della direttiva 2011/95/UE del 13 dicembre 2011, secondo cui *“gli Stati membri possono ritenere che il richiedente sia tenuto a produrre quanto prima tutti gli elementi necessari a motivare la domanda di protezione internazionale. Lo Stato membro è tenuto, in cooperazione con il richiedente, a esaminare tutti gli elementi significativi della domanda”*. La Corte di giustizia, tuttavia, ha ribadito che sebbene *“il richiedente sia tenuto a produrre tutti gli elementi necessari a motivare la domanda, spetta tuttavia allo Stato membro interessato cooperare con tale richiedente nel momento della determinazione degli elementi significativi della stessa»*, giacché *“lo Stato membro riveste una posizione più adeguata (...) per l'accesso a determinati tipi di documenti”*<sup>294</sup>.

In secondo luogo, tale dovere di cooperazione i ritrova anche nell'art. 8 D.lgs. n. 25/08, secondo cui *“ciascuna domanda è esaminata alla luce di informazioni precise e aggiornate circa la situazione generale esistente nel Paese di origine dei richiedenti asilo e, ove occorra, dei Paesi in cui questi sono transitati, elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'UNHCR, dall'EASO, dal Ministero degli affari esteri anche con la collaborazione di altre agenzie ed enti di tutela dei diritti umani operanti a livello internazionale, o comunque acquisite dalla Commissione stessa. La Commissione nazionale assicura che tali informazioni, costantemente aggiornate, siano messe a disposizione delle commissioni territoriali e siano altresì fornite agli organi giurisdizionali chiamati a pronunciarsi su impugnazioni di decisioni negative”*. La norma viene coordinata con l'art. 35-bis, comma 9, D.lgs. n. 25/08 il quale prevede che per la decisione il giudice si avvalga anche delle informazioni sulla situazione socio-politico-economica del Paese di provenienza elaborate dalla Commissione nazionale sulla base dei dati forniti dall'Unhcr, dall'Easo e dal Ministero degli affari esteri e dunque provenienti da altre fonti specializzate in materia di diritti umani normalmente consultate dagli operatori del settore (un esempio Amnesty International).

Le specificità connaturate ai procedimenti di cui sono investite le Sezioni, soprattutto nella materia della protezione internazionale in cui si registrano, come illustrate sopra, le maggiori peculiarità (dall'audizione dei richiedenti asilo, alla vastità delle conoscenze - non soltanto giuridiche afferenti alle stratificazioni di norme di diritto internazionale e europeo ma anche metagiuridiche - richieste per la decisione dei ricorsi) hanno richiesto la definizione di una

<sup>292</sup> Cass., 10 aprile 2015, n. 7333.

<sup>293</sup> I. Pagni, *“La tutela giurisdizionale in materia di protezione internazionale tra regole del processo ed effettività del diritto alla protezione”*, in *Questione e Giustizia online*, p.9, consultabile al link: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/la-tutela-giurisdizionale-in-materia-di-protezione-internazionale-tra-regole-del-processo-ed-effettivita-del-diritto-alla-protezione>.

<sup>294</sup> CGUE, C-277/11, 22 novembre 2012.

struttura organizzativa adeguata ed incentrata sul modello dell'ufficio per il processo (di cui all'articolo 16 *octies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, introdotto dall'art. 50, comma 1 bis, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 90 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114).

In tal modo, dunque, come visto in precedenza, si è proceduto anche nella Sezione immigrazione alla valorizzazione di figure e strumenti destinati a perseguire l'obiettivo di ridurre il contenzioso, nell'ottica di attuare il dettato costituzionale della ragionevole durata del processo e di realizzare un efficientamento degli strumenti in campo.

L'esigenza di smaltimento dell'arretrato, manifestata come urgente già nella delibera del CSM del 15 marzo 2017<sup>295</sup>, non ha tuttavia trovato riscontro adeguato nelle successive scelte organizzative dei Tribunali distrettuali<sup>296</sup>, determinando, come detto *supra*, una crescita smisurata dell'arretrato<sup>297</sup>.

A ciò si aggiunga, come riportato nell'articolata disamina del Dott. Luca Minniti, giudice togato della Sezione Immigrazione presso il Tribunale di Firenze, che "(...) *sul totale dei Tribunali la materia della protezione internazionale come numero di pendenti supera l'8% del totale dei pendenti di contenzioso e si colloca al terzo posto tra le materie. Se si considerano invece solo le sedi distrettuali (competenti per legge) il dato è ancora più significativo. In otto Tribunali distrettuali la protezione è la materia con il maggior numero di pendenti. E per altri tre è al secondo posto. In ogni caso la pendenza di procedimenti dei Tribunali distrettuali è costituita per oltre il 16% del totale dalla materia della protezione internazionale*"<sup>298</sup>.

### **XIII.5. L'organizzazione delle Sezioni specializzate Immigrazione e Protezione internazionale presso il Tribunale di Firenze, alla luce degli obiettivi del PNRR, nell'ottica di realizzazione dell'UPP.**

L'implementazione dell'organico dell'ufficio per il processo, alla luce degli obiettivi del PNRR, ha inevitabilmente coinvolto anche la Sezione Specializzata le cui risorse umane, come detto *supra*, dovranno esser accresciute anche al fine di arginare il rischio che si superi la durata triennale dei procedimenti assunta come limite della ragionevole durata dei processi.

L'obiettivo di consentire al Giudice di adottare un maggior numero di provvedimenti può esser raggiunto solo nella misura in cui si sgravi lo stesso della necessità di scrivere integralmente tutti i provvedimenti attraverso la creazione di uno staff di collaboratori dotato delle competenze necessarie a ottimizzare in termini di risultati anche quantitativi il lavoro della sezione.

A tale riguardo è opportuno ricordare che la risoluzione del CSM di aggiornamento delle Linee Guida per l'UPP richiamando l'art.10 della circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020-22 impone che "*i giudici professionali devono occuparsi, in via stabile e continuativa, della formazione dei soggetti che con loro collaborino all'ufficio per il processo, curando che essi siano messi in grado di rendere un contributo professionale utile per realizzare gli obiettivi fissati*".

Nell'ottica di efficientamento dei risultati è dunque imprescindibile l'adozione di strategie di lavoro orientate verso una razionalizzazione dei tempi di studio e preparazione della causa. Nella materia della protezione internazionale ciò avviene attraverso la redazione di una scheda del procedimento nella quale sono indicate: "*1) le allegazioni del richiedente raccolte*

---

<sup>295</sup> Cfr. la sezione intitolata "*Il riconoscimento delle peculiarità e necessità organizzative delle Sezioni Specializzate immigrazione e protezione internazionale nel quadro generale regolamentare e amministrativo*" della presente trattazione.

<sup>296</sup> L. Minniti, G. Telloli, "*Le cause civili pendenti e l'arretrato civile nei tribunali italiani*" in *Questione Giustizia*, consultabile al link: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-cause-civili-pendenti-e-l-arretrato-civile-nei-tribunali-italiani> e a C. Castelli, "*I luoghi comuni da sfatare della giustizia civile*", in *Questione Giustizia*, consultabile al link: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/i-luoghi-comuni-da-sfatate-della-giustizia-civile>.

<sup>297</sup> L. Minniti, "*L'ufficio per il processo nelle Sezioni distrettuali specializzate di immigrazione e protezione internazionale: una straordinaria occasione di innovazione a supporto della tutela dei diritti fondamentali degli stranieri*", *cit.*

<sup>298</sup> In *Ibidem*.

durante l'audizione amministrativa, 2) i motivi del diniego amministrativo, 3) le ragioni specifiche del ricorso introduttivo; 4) i documenti allegati e le COI richiamate; 5) i fatti oggetto di contestazione di credibilità del racconto da parte della CT; 6) le argomentazioni con cui la Commissione territoriale si costituisce in giudizio, 7) le COI già acquisite d'ufficio in procedimenti analoghi ma calibrate sulla specifica storia del richiedente ed aggiornate all'attualità; 8) la preparazione della traccia dell'audizione; 9) le allegazioni e le conclusioni del PM. La scheda potrà eventualmente esser redatta anche secondo un modello pronto ad esser integrato con le risultanze dell'udienza, la cui verbalizzazione potrà svolta dall'assistente del giudice che conosce i fatti del processo; poi anche con i risultati della ulteriore attività di cooperazione istruttoria svolta dal Giudice, con i motivi in fatto ed in diritto della decisione, che in tutto o in parte potranno esser affidati a Got inseriti nell'ufficio per il processo oltre che ai funzionari-assistenti di studio ed ai tirocinanti che abbiano maturato adeguata esperienza<sup>299</sup>.

Come sottolineato dal Dott. Minniti nell'opera citata "L'Ufficio per il processo può, infatti, far crescere la qualità e la quantità delle decisioni se realizza economie di scala accumulando conoscenze e condividendole nel gruppo di lavoro" ed è nell'ottica del raggiungimento di tali obiettivi che con decreto della presidente del Tribunale del 18 marzo 2022, n. 33/2022, è stata disposta un'implementazione dell'ufficio con l'assegnazione alla sezione di 18 funzionari assunti dal Ministero ai sensi dell'art.11 del D.L. 80/2021.

A tale riguardo, si ribadisce la fondamentale importanza del contributo prima temporaneo poi istituzionalizzato con il citato D.L 80/2021 degli esperti in ricerca di informazioni sui paesi di origine EASO, formati come "Coi Research Officer".

Si è trattato di un obiettivo sicuramente qualitativo, ma direttamente connesso con quello quantitativo previsto dal decreto della Presidente del Tribunale di Firenze in materia di UPP per quel che attiene alla Sezione immigrazione<sup>300</sup>.

#### **XIV. Uno sguardo comparato sull'organizzazione giudiziaria.**

Guardando al contesto internazionale, è possibile rinvenire numerose figure assimilabili ai funzionari dell'Ufficio per il Processo. È però opportuno precisare che si tratta di una realtà molto eterogenea e che i compiti, l'organizzazione e le *rationes* sottostanti alla creazione di tali figure variano a seconda del sistema giuridico di riferimento. È poi necessario premettere che gran parte degli studi in materia sono incentrati sui c.d. *law clerks* di matrice statunitense poiché essi rappresentano, come avremo modo di approfondire nel prosieguo della trattazione, il prototipo di tutte le figure che troviamo attualmente nei vari ordinamenti.

Innanzitutto, volendo individuare un denominatore comune tra i c.d. *judicial assistants* – o, appunto, *law clerks* – è possibile affermare che, in linea di massima, essi svolgono una funzione di assistenza e supporto ai giudici, in alcuni ordinamenti in tutti i gradi di giudizio mentre in altri solo nelle Corti Superiori; i compiti che nel concreto sono attribuiti ai funzionari invece variano a seconda della legislazione e della discrezionalità del giudice assegnatario. È poi interessante sottolineare che nella maggior parte degli ordinamenti, come in quello statunitense, la c.d. *clerkship* risponde ad una logica prettamente formativa ed educativa, mentre in altri, soprattutto in quelli che più di recente hanno istituito tali figure, come ad esempio il Regno Unito o la Svizzera, i *judicial assistants* hanno – o comunque, nell'idea originaria, hanno avuto – il principale scopo di offrire un contributo per fronteggiare l'arretrato e garantire una maggiore efficienza e speditezza del processo.

Da un punto di vista generale, per pura comodità descrittiva, è utile soffermarsi anche in questa sede su alcune classificazioni che sono state proposte dagli Autori di autorevoli studi in materia.

---

<sup>299</sup> In *Ibid.*

<sup>300</sup> Cfr. dati riportati nella sezione "O.2. L'azione dell'ufficio per il processo come argine dei possibili effetti negativi dell'arretrato nella Sezione specializzata immigrazione e protezione internazionale" della presente trattazione.

La prima classificazione guarda all'organizzazione delle varie Corti e al rapporto che si viene ad instaurare tra i funzionari e giudici assegnatari. A tal proposito, è possibile individuare tre diversi modelli organizzativi: i c.d. *cabinet systems*, i *pool systems* ed i *panel systems*.

Nel caso dei *cabinet systems*, uno o più *judicial assistants* sono affidati individualmente ad un unico giudice oppure due giudici diversi condividono uno stesso assistente: in ogni caso, l'aspetto rilevante è che il giudice lavora sempre con lo stesso funzionario e per questo motivo, molto frequentemente, partecipa direttamente alla sua selezione. È evidente, quindi, che nelle Corti in cui si insatura un simile sistema il rapporto tra giudice e *judicial assistant* è molto stretto.

Il sistema opposto a quello sopra analizzato è il *pool system* in cui i funzionari formano una "squadra" e lavorano indistintamente per giudici differenti senza fare capo ad un unico magistrato. Si tratta quindi di realtà molto variegata in cui assume meno rilievo l'intesa tra giudice e funzionario.

Infine, il *panel system* rappresenta una sorta di combinazione dei modelli precedenti e in tali casi il *judicial assistant* è affidato ad una stessa "giuria" o ad uno stesso collegio giudicante.

La seconda classificazione, che assume maggior rilievo e che sarà infatti ripresa successivamente con maggior dettaglio, si basa principalmente sulle mansioni svolte dai *judicial assistants*. In particolare, mediante l'osservazione dei vari modelli che sono stati adottati nei vari ordinamenti, parte della dottrina ha individuato tre differenti schemi mediante i quali i *judicial assistants* operano nelle varie Corti: in primo luogo, assume rilievo il c.d. "*internship model*" che è il modello più diffuso e significativo e che individua il suo prototipo nei *law clerks* statunitensi e che si basa sull'idea di una vera e propria assistenza e supporto all'attività del giudice; il secondo modello è denominato "*scribes model*" ed è il modello in cui, tranne in alcune ipotesi particolari, i *judicial assistants* hanno il principale compito di registrare e verbalizzare le udienze nonché di curare i fascicoli; infine, il terzo modello è quello dei c.d. "*seconded judges*" che rappresentano una figura peculiare e, in realtà, poco diffusa, in cui i *judicial assistants* sono giovani giudici che, per esempio, affiancano magistrati delle Corti Superiori al fine di ottenere una "specializzazione" in determinate materie.

Nel prosieguo della trattazione sarà condotta un'analisi più approfondita del modello statunitense poiché di maggior interesse ai fini dello studio in oggetto; per completezza ma senza pretesa di esaustività sarà poi fatto un breve riferimento anche agli altri due modelli sopracitati.

#### **XIV.1. Il c.d. *internship model* e i *law clerks* statunitensi.**

Il modello in esame, che trova il suo esempio più significativo nella realtà statunitense, è un sistema in cui viene a crearsi un legame molto stretto tra giudice e suo "assistente". Si tratta, in particolare, di un modello che ha come scopo quello di formare giovani laureati consentendo loro di rivestire un ruolo di prestigio e di avviarli poi ad una propria carriera avendo però prima preso cognizione concreta della realtà giurisdizionale.

Come premesso, in tale contesto, assume un ruolo fondamentale il *law clerk* statunitense. In particolare, si tratta di una figura risalente al Diciannovesimo secolo che, almeno in una prima fase, svolgeva attività prevalentemente di cancelleria presso la Suprema Corte degli Stati Uniti. Successivamente, il suo ruolo è mutato ed è diventato dapprima quello tipico di *research assistant* e, solo a partire dalla seconda metà del Novecento, i suoi compiti sono incrementati, consentendogli di prendere parte a tutte le varie fasi del processo fino a giungere alla figura odierna.

Un primo aspetto interessante da sottolineare attiene al fatto che le responsabilità e i doveri dei *law clerks*, non essendo predeterminati da nessuna legge, sono solitamente rimessi alla discrezionalità del giudice affidatario; tuttavia, a fronte del sempre più crescente ruolo da essi ricoperto nella dinamica processuale, si è avvertita l'esigenza di introdurre delle linee guida volte a disciplinare, seppur sommariamente, i loro incarichi. A titolo esemplificativo, i *law clerks* impiegati presso le Corti Federali sono obbligati a seguire il *Code of Conduct for Federal Judicial Employees* e la Corte Suprema ha poi creato il *Code of Conduct for Law Clerks of the Supreme Court of the United States*.

Per quanto attiene, poi, alla loro organizzazione, generalmente, presso la Corte Suprema degli Stati Uniti, che è l'istituzione che più di tutte conosce tali figure, sono affidati circa quattro

*law clerks* per giudice mentre presso la Corte di Appello Federale sono affidati circa due o tre *clerks* per giudice. Presso le Corti inferiori solitamente si rinviene una struttura organizzativa diversa che varia caso per caso.

I *law clerks* vengono selezionati tra i più meritevoli laureati in legge presso le Università più esclusive e solitamente sono i singoli giudici a partecipare alla loro selezione conducendo personalmente i colloqui. Il periodo di impiego dei *law clerks* generalmente ammonta ad un anno di attività, termine comunque derogabile soprattutto nel caso in cui vi sia la necessità di risparmiare il tempo che la fase di assunzione comporterebbe.

Come premesso, i compiti che i *law clerks* sono tenuti a svolgere variano a seconda del giudice cui sono affidati. In linea generale è stato osservato che, ad esempio, i *law clerks* della Corte Suprema – che decide sui ricorsi presentati avverso le decisioni dei giudici inferiori – sono spesso deputati alla redazione dei c.d. *certiorari memoranda*, necessari affinché il giudice possa poi emanare il c.d. *writ of certiorari*, e che contengono sia un riassunto delle questioni di fatto e di diritto sottese ai singoli casi sia un parere relativo alla concessione o al diniego del *writ*. Un altro compito attribuito ai *law clerks* ed assai più diffuso è quello di effettuare ricerche sulle varie questioni giuridiche connesse ai fascicoli e di preparare i c.d. *bench memoranda* il cui contenuto varia a seconda delle richieste del singolo giudice ma che, solitamente, ricomprendono le questioni di fatto e di diritto oggetto dei fascicoli ma anche gli argomenti sostenuti dalle parti e, in taluni casi, le possibili domande da porre alle parti nel corso dell'udienza. Tali documenti costituiscono spesso anche il punto di partenza per instaurare un confronto col *law clerk* in merito al caso concreto; si tratta di attività particolarmente rilevanti in quanto in alcuni casi i giudici organizzano dei veri e propri colloqui coi propri *law clerks* prima e successivamente all'udienza. Si tratta altresì di un adempimento particolarmente importante anche per il *law clerk*, soprattutto nel caso in cui egli sarà poi deputato a redigere la bozza del provvedimento. In alcuni casi, infatti, a seconda del giudice affidatario, i *clerks* sono anche tenuti ad impostare le bozze dei provvedimenti: si tratta di un compito tanto delicato quanto discusso anche se, attualmente, è valutato con meno perplessità sia perché il giudice dà istruzioni molto dettagliate sia perché comunque, trattandosi di una bozza, egli avrà sempre modo di apportare correzioni e controllare l'operato del *law clerk*.

Infine, un aspetto particolarmente interessante attiene alla c.d. "*law clerk network*". Infatti, tra i *clerks* di un medesimo Ufficio viene a crearsi un vero e proprio dialogo e spesso molti giudici si avvalgono del confronto tra i propri *law clerks* e quelli di altri giudici per quella che negli Stati Uniti è la fase di formazione della coalizione del processo decisionale.

Altri sistemi che, indicativamente, seguono la logica dei *law clerks* americani sono il Canada, l'Irlanda, la Norvegia e, seppur con alcuni correttivi, il Regno Unito. In altri ordinamenti, come l'austriaco, il tedesco e lo svizzero, che solo in parte si ispirano al modello statunitense, il ruolo formativo svolto dalla *clerkship* ha costituito fonte di ispirazione come *step* altamente qualificante per una futura carriera come giudici.

#### **XIV.2. Un breve sguardo allo "*scribes model*" e "*seconded judges model*"**

Il modello degli "*scribes*" è quello maggiormente diffuso negli Stati che hanno una tradizione giuridica di impronta romanistica. In tali contesti, infatti, i funzionari affiancano il giudice nelle varie fasi del processo, ma hanno il compito di redigere il verbale delle udienze, di tenere i fascicoli e quindi un compito prevalentemente di cancelleria, come avviene ad esempio in Spagna. In altri ordinamenti, come in Belgio o in Olanda, che si basano solo in parte su tale sistema, i *judicial assistants* svolgono anche ruoli maggiormente significativi quali scrivere memorie/appunti per i giudici, redigere bozze di provvedimenti o prendere anche decisioni strettamente processuali. In alcuni sistemi, come quello svizzero, essi godono di una sorta di voto consultivo. In questi contesti, generalmente, il ruolo di *judicial assistants* rappresenta un impiego duraturo.

Infine, il modello più particolare è quello dei *seconded judges*, presenti in ordinamenti come quello tedesco o spagnolo, in cui il ruolo di *judicial assistants* è svolto da giovani giudici che affiancano altri giudici più anziani presso le Corti Superiori per ottenere maggior esperienza,

promozioni o una specializzazione. Anche in questo caso, come nel primo modello, l'impiego è solitamente temporaneo.

#### **XIV.3. L'azione armonizzante del sistema europeo comune di Asilo (SECA). Una comparazione con l'esperienza francese del CNDA.**

Il sistema europeo comune di asilo (SECA) regola e stabilisce norme comuni in materia di protezione internazionale nella prospettiva di sviluppare concetti e criteri comuni e di armonizzare l'interpretazione e l'applicazione della normativa in materia di asilo tra gli Stati membri dell'UE, regolamentando le questioni sia di carattere sostanziale che procedurale per la protezione internazionale, dall'ingresso del richiedente asilo in uno Stato membro fino all'accertamento definitivo dello *status* di protezione.

Con il Trattato di Amsterdam, entrato in vigore il 1° maggio del 1999, sono state poste le basi per la "*comunitarizzazione*" della materia dell'asilo, trasferendo la disciplina dell'immigrazione e dell'asilo dal terzo al primo Pilastro del TFUE (di competenza non più intergovernativa ma comunitaria)<sup>301</sup>.

Obiettivo principale era "*conservare e sviluppare l'Unione quale spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui si assicura la libera circolazione delle persone, insieme a misure appropriate per quanto concerne l'immigrazione, l'asilo, i controlli alle frontiere, la prevenzione e la lotta alla criminalità*". Le linee guida delineate nel Piano d'azione, adottato all'indomani del Trattato di Amsterdam, sono state sviluppate a partire dal vertice di Tampere del 15 e 16 ottobre del 1999. Obiettivo finale del vertice era la realizzazione di un regime comune europeo in materia di asilo (SECA) attraverso la definizione di principi e priorità e di giungere, entro cinque anni, alla realizzazione di una vera e propria opera di "*comunitarizzazione*" delle questioni riguardanti l'asilo e l'immigrazione, ai sensi di quanto stabilito dal Trattato di Amsterdam.

I governi degli Stati membri, a tal proposito, hanno individuato due fasi di intervento: la prima, di durata quinquennale, avente lo scopo di armonizzare i regimi interni dei Paesi membri, fissando standard comuni di disciplina; la seconda prevedeva la creazione di un sistema comune europeo del diritto di asilo attraverso l'impiego di una procedura e status univoci e validi in tutto il territorio dell'Unione.

In realtà, gli obiettivi posti a Tampere si sono scontrati con le politiche di deterrenza e chiusura degli Stati membri che hanno mostrato, ancora una volta, la loro piena diffidenza verso un'opera di modifica del proprio sistema d'asilo interno. Il risultato è stato la "*comunitarizzazione di ogni singolo egoismo nazionale*"<sup>302</sup> che ha finito per giungere all'adozione di standard restrittivi anche da parte di quegli Stati che avevano privilegiato politiche di apertura.

Nell'ambito della seconda fase di sviluppo delle politiche europee, inaugurata nel 2005 con il Programma dell'Aia, e caratterizzata per l'univoco obiettivo di realizzare una "*procedura comune di asilo e la definizione di uno status unico per quanti avessero ottenuto l'asilo o la protezione sussidiaria*", nell'ottica di migliorare l'attuazione e la realizzazione del sistema europeo comune di asilo, è stato approvato il regolamento EASO (439/2010) sostituito dal nuovo regolamento 2303/2021 approvato il 15 dicembre 2021, con il quale si è proceduto all'istituzione dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA) con sede a La Valletta (Malta) che a partire dal 19 gennaio 2022 ha sostituito l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). L'EUAA ripercorre gli scopi promossi da EASO operando in un'ottica di rafforzamento della cooperazione tra Stati membri e paesi terzi.

Tuttavia, se da un lato, anche grazie alla volontà di istituire un sistema europeo di asilo si è proceduto verso l'armonizzazione della disciplina da applicare soprattutto in materia di protezione internazionale, dall'altro lato permane l'identità statale e regolamentare degli organi coinvolti nella procedura, in particolar modo di quelli deputati a decidere sui ricorsi presentati

---

<sup>301</sup> Si deve al Trattato di Maastricht, entrato in vigore nel 1993, l'introduzione dei tre Pilastri costituenti l'Unione e con essa l'iscrizione della politica dell'asilo nel Titolo VI, il cosiddetto Terzo Pilastro. L'asilo fu quindi posto tra le materie di "interesse comune" senza essere stata affiancato da alcuna definizione specifica.

<sup>302</sup> UNCHR, *The State of World's Refugee: Human Displacement in the New Millennium*, New York 2006, p. 34.

avverso la decisione negativa del riconoscimento della protezione internazionale presentata in prima battuta dal cittadino straniero allo stato ospitante. Tali differenze si riflettono inevitabilmente sull'organizzazione degli uffici e sulle metodologie di lavoro.

Considerato pertanto il contesto di comunitarizzazione delle politiche migratorie, il ruolo armonizzante svolto dall'EUAA, si ritiene di poter proporre una breve comparazione tra il modello italiano e quello francese, con l'importante e preliminare *caveat* relativo l'impossibilità di offrire un'analisi esaustiva circa le virtuosità e/o criticità dei modelli comparati stante la scarsità di informazioni reperibili in tal senso nonché, e soprattutto, per la diversità dei sistemi adottati nei due Paesi.

La richiesta d'asilo è esaminata da un'autorità di protezione, l'Ufficio francese per la protezione dei rifugiati e degli apolidi (OFPRA) e, in caso di diniego della protezione internazionale, in Francia, a differenza di quanto accade in Italia, l'onere di decidere il ricorso è traslato in capo all'autorità amministrativa, la *Cour nationale du droit d'asile*, (d'ora in poi CNDA), che include soggetti esperti della materia, nominati proprio in ragione delle loro competenze anche se la normativa di riferimento non prevede un obbligo di formazione come in Italia<sup>303</sup>.

Secondo la normativa vigente, lo straniero che chiede protezione internazionale in Francia è autorizzato a rimanere sul territorio nazionale durante l'esame della sua domanda. Anche se, in linea di principio, durante questo intervallo, beneficia di "condizioni materiali di accoglienza" (ossia un assegno e, in linea di principio, alloggio nonché sostegno sociale), la sua situazione resta precaria, ed è nel suo interesse che la sua situazione sia esaminata quanto prima, mentre un esame entro tali termini costituisce un imperativo per lo Stato per prevenire richieste dilattive e combattere gli abusi di procedura per cui l'asilo a volte è soggetto. Ciò è anche un'importante leva per il controllo delle spese per l'accoglienza e l'alloggio dei richiedenti asilo.

A tal fine, è stato previsto che l'OFPRA esamini in linea di principio le richieste ad esso rivolte entro un termine di sei mesi e che la CNDA decida sui ricorsi proposti in cinque mesi, definendo invece i ricorsi sottoposti a una procedura accelerata in cinque settimane.

Tuttavia, il continuo aumento delle domande di asilo ha impedito di rispettare le scadenze prefissate. Le criticità registrate nella definizione delle domande di asilo, riconducibili senz'altro alle carenze di organico, hanno così portato negli ultimi anni a compiere uno sforzo in termini di creazione di posti di lavoro molto consistente aumentando la forza lavoro dell'OFPRA di oltre 1.000 funzionari e dal 2018 il numero di relatori presso la CNDA è arrivato a 339. Questo sforzo ha reso possibile raggiungere un tempo medio di giudizio presso CNDA di sette mesi e otto giorni nel 2021 e di quattro mesi per i ricorsi di procedura accelerata.

Grazie agli sforzi profusi, integrati da un maggiore ricorso alla dematerializzazione per l'invio di citazioni e la notifica delle decisioni, l'OFPRA ha adottato nel 2021 oltre 139.000 decisioni, che rappresenta un livello mai raggiunto (+56% rispetto al 2020 e +16 % rispetto al 2019) e ne fa il primo ufficio di protezione all'interno dell'Unione Europea per livello di attività, davanti alla Germania.

Per quanto riguarda la CNDA, si ritiene, invece, che le scadenze prefissate appaiano ancora difficili da raggiungere nel medio termine, e questo soprattutto in ragione delle contingenze esterne con cui si trova ad affrontare la Corte, in particolare il ridotto numero di avvocati specializzati e la limitazione del numero delle pratiche giornaliere per studio legale e per udienza<sup>304</sup>.

Secondo quanto riportato nella relazione generale n° 163 (2021-2022) del sig. Sébastien Meurant, a nome della commissione delle finanze, depositata il 18 novembre 2021, sulla missione "Immigrazione, asilo, integrazione" del disegno di legge delle finanze per il 2022, il numero di

---

<sup>303</sup> V. Carlino, "Dell'indispensabile ruolo del giudice nel riconoscimento della protezione internazionale, in Italia e in Francia", 2021–Numero speciale, p. 1116, in <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1515/1495>.

<sup>304</sup> Tratto dalla relazione generale n° 163 (2021-2022) del sig. Sébastien Meurant, a nome della commissione delle finanze, depositata il 18 novembre 2021, sulla missione "immigrazione, asilo, integrazione" del disegno di legge delle finanze per il 2022 <http://www.senat.fr/rap/a21-169-2/a21-169-21.pdf>, pagina 14.

risorse anche economiche destinate alla protezione internazionale e più in generale all'efficientamento del settore immigrazione francese starebbe già raccogliendo dei buoni risultati.

In conclusione, è chiaro che, come ribadito nella premessa al presente capitolo, alla luce delle diversità della natura degli organi decidenti in tema di protezione internazionale nei due Paesi non è possibile offrire una comparazione approfondita, stante la non sovrapponibilità degli stessi. Ciononostante è possibile ed anzi proficuo, conoscere e tenere a mente le caratteristiche di ordinamenti, quale quello francese, che presentano procedure di riconoscimento della protezione internazionale maggiormente snelle e digitalizzate, sin dal momento di presentazione della domanda di asilo, per poter, in una prospettiva *de iure condendo*, migliorare l'attuale procedura italiana con effetti a cascata benefici in tema di riduzione delle pendenze innanzi alle Sezioni Specializzate distrettuali.

---



# Analisi statistica sui dati del settore civile e penale del Tribunale di Firenze

Gruppo di Ricerca in Statistica e Statistica Sociale (SECS-S/01; SECS-S/05)

**Silvia Bacci**

**Luca Scaffidi Domianello**

[silvia.bacci@unifi.it](mailto:silvia.bacci@unifi.it)  
[luca.scaffididomianello@unifi.it](mailto:luca.scaffididomianello@unifi.it)

**Valentina Tocchioni**

**Gabriele Lombardi**

[valentina.tocchioni@unifi.it](mailto:valentina.tocchioni@unifi.it)  
[gabriele.lombardi@unifi.it](mailto:gabriele.lombardi@unifi.it)



Firenze, Giugno 2022

# Indice

<b>Elenco delle Tabelle</b>	<b>2</b>
<b>Elenco dei Grafici</b>	<b>2</b>
<b>Introduzione</b>	<b>3</b>
<b>1 Dati sul Kit Statistico del distretto di Firenze (settore civile)</b>	<b>5</b>
1.1 Pendenti - Tribunale di Firenze . . . . .	5
1.2 Arretrato Civile - Tribunale di Firenze . . . . .	6
1.3 Iscritti, Definiti, Disposition Time e Clereance Rate - Tribunale di Firenze . . . . .	8
<b>2 Dati su Datawarehouse civile del Ministero della Giustizia</b>	<b>9</b>
2.1 Pendenti al 31-12-2021 . . . . .	9
2.2 Arretrato al 31-12-2021 . . . . .	12
2.3 Movimenti - Anno 2021 . . . . .	15
<b>3 Dati sul Kit Statistico del distretto di Firenze (settore penale)</b>	<b>19</b>
<b>4 Considerazioni conclusive</b>	<b>23</b>
<b>A Appendice</b>	<b>24</b>
A.1 Flussi . . . . .	24
A.2 Indicatori . . . . .	24
A.3 Procedimenti civili . . . . .	24
A.4 Procedimenti Penali . . . . .	24



## Elenco delle Tabelle

1.1	Procedimenti Pendenti del Tribunale di Firenze e del Distretto di Firenze per anno e materia	5
1.2	Procedimenti Arretrati del Tribunale di Firenze e del Distretto di Firenze per anno e materia	7
1.3	Tribunale di Firenze	8
2.1	Pendenti al 31-12-2021 per anno di iscrizione e Ruolo	9
2.2	Pendenti al 31-12-2021 per anno di iscrizione e Sezione	10
2.3	Arretrato al 31-12-2021 per anno di iscrizione e Ruolo	12
2.4	Arretrato al 31-12-2021 distinto per anno di iscrizione e Sezione	13
2.5	Movimenti Anno 2021 per Ruolo	15
2.6	Movimenti Anno 2021 per Sezione	17
3.1	Procedimenti Pendenti: Anni 2019-2021	19

## Elenco dei Grafici

1.1	Numero di Pendenti per gli anni 2019 e 2021.	6
1.2	Arretrato civile per gli anni 2019 e 2021.	7
2.1	Pendenti al 31-12-2021 per Ruolo (a sinistra) e Sezione (a destra).	10
2.2	Pendenti al 31-12-2021 per anno di iscrizione.	11
2.3	Pendenti al 31-12-2021 per anno di iscrizione e ruolo (a sinistra) o sezione (a destra).	12
2.4	Arretrato al 31-12-2021 per Ruolo (a sinistra) e Sezione (a destra).	13
2.5	Arretrato al 31-12-2021 per anno di iscrizione.	14
2.6	Arretrato al 31-12-2021 per anno di iscrizione e ruolo (a sinistra) o sezione (a destra).	15
2.7	Sopravvenuti, Definiti e Pendenti al 2021 per Ruolo.	16
2.8	DT (a sinistra) e CR (a destra) al 2021 suddiviso per Ruolo.	16
2.9	Sopravvenuti, Definiti e Pendenti al 2021 per Sezione.	18
2.10	DT (a sinistra) e CR (a destra) al 2021 per Sezione.	18
3.1	Procedimenti Pendenti per anno del Tribunale di Firenze (in alto) e a livello Nazionale (in basso).	20
3.2	Procedimenti Iscritti, Definiti e Pendenti per anno del Tribunale di Firenze (in alto) e a livello Nazionale (in basso).	21
3.3	DT (in alto) e CR (in basso) al 2021 del Tribunale di Firenze e a livello Nazionale.	22

## Introduzione

Il presente report è redatto dal gruppo di ricerca afferente al dipartimento di Statistica, Informatica e Applicazioni "G. Parenti" dell'Università degli Studi di Firenze, composto dalle Prof.sse Silvia Bacci e Valentina Tocchioni e dagli assegnisti di ricerca Dott. Gabriele Lombardi e Dott. Luca Scaffidi Domianello. In tale rapporto, è stata condotta una prima analisi statistica relativa al settore civile e penale del Tribunale di Firenze nell'ambito del progetto "Giustizia Agile: Innovazione ed efficienza negli uffici giudiziari".

Lo scopo di quest'analisi esplorativa è di supportare il Tribunale di Firenze nel raggiungimento degli obiettivi (target) previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Quest'ultimo stabilisce che entro giugno 2026, relativamente ai procedimenti civili, vi sia una riduzione del 40%, rispetto ai valori registrati nel 2019, dell'indicatore *Disposition Time* (DT), la misura di durata utilizzata a livello europeo per stimare il tempo medio atteso di definizione dei procedimenti aperti. Si aggiunga che la riduzione del *Disposition Time* coinvolge tutti e 3 i gradi di giudizio nel complesso. Successivamente, il target è stato distribuito tra i vari gradi di giudizio prevedendo una riduzione del 56% per il Tribunale. Per quanto concerne i procedimenti penali, il DT deve essere ridotto del 25%. Anche per il settore penale è stata prevista una ripartizione del DT tra gli uffici di durata e legittimità, prevedendone per il Tribunale una riduzione del 28%. IL PNRR richiede, inoltre, relativamente al solo settore civile, una riduzione dell'Arretrato per il Tribunale del 65% entro la fine del 2024 e del 90% entro Giugno 2026, sempre in relazione ai valori del 2019. Più nello specifico, per l'indicatore DT si prendono in considerazione i procedimenti contenziosi secondo la classificazione della Commissione Europea per l'efficienza della Giustizia (CEPEJ), mentre per l'Arretrato si fa riferimento ai procedimenti individuati dalla legge Pinto. Si rimanda all'appendice per una descrizione dettagliata dei procedimenti rilevanti ai fini del calcolo dei target DT e Arretrato.

Il report è suddiviso in tre parti: nelle prime due vengono analizzati i dati relativi ai procedimenti civili messi a disposizione dal Distretto di Firenze e dal Datawarehouse del Ministero della Giustizia, rispettivamente, mentre nella terza e ultima parte vengono studiati i dati relativamente ai procedimenti penali messi a disposizione dal Distretto di Firenze.

In merito alla prima parte dell'analisi, sarà possibile esplorare lo stato di Arretrato e Pendenti negli anni 2019-2021, distinguendo sia per Ruolo che per Sezione, confrontando il Tribunale di Firenze con l'intero Distretto di Firenze. Si potranno, inoltre, rilevare i flussi relativi ai procedimenti iscritti e definiti, sempre negli anni 2019-2021, a livello aggregato, unitamente al *Clereance Rate* (CR) - che rapporta i definiti in un dato periodo ai sopravvenuti nello stesso, misurando così la capacità di smaltimento dell'ufficio - e al DT, con le variazioni relative nel tempo. Interessanti confronti vengono proposti con gli stessi dati su scala nazionale.

Nella seconda parte del report vengono analizzati i dati estratti dal Datawarehouse del Ministero della Giustizia, alimentato dal registro del Sistema Informativo della Cognizione Civile Distrettuale (SICID) e dal registro del Sistema Informativo delle Esecuzioni Civili Individuali e Concorsuali (SIECIC). In questo caso, Pendenti e Arretrato verranno esplorati per materia e sezione, distinguendo per anno di iscrizione con un orizzonte temporale ultradecennale. In questo modo si potrà procedere ad una visualizzazione analitica dei procedimenti accumulati nel corso degli anni che potranno essere anche in questo caso



riassunti nei due indicatori principali, ovvero DT e CR.

Nella terza parte vengono analizzati i flussi relativi ai Pendenti, Iscritti e Definiti negli anni 2019-2021 per il settore penale del Tribunale di Firenze confrontandoli con i rispettivi flussi a livello nazionale. Per quanto concerne i Pendenti viene condotta un'analisi più approfondita distinguendoli tra collegiale, monocratico e Gip/Gup.

## 1 | Dati sul Kit Statistico del distretto di Firenze (settore civile)

In questa sezione si esplorano i dati contenuti nel Kit Statistico del Distretto di Firenze, considerando i flussi relativi ai Pendenti e l'Arretrato, sia a livello del Tribunale che dell'intero distretto.

I dati messi a disposizione sono stati talora riportati fedelmente, talaltra riorganizzati al fine di esplorarne più approfonditamente le capacità informative. Attraverso l'utilizzo congiunto di grafici e tabelle si andrà ad osservare lo stato dell'Arretrato e dei Pendenti negli anni 2019 e 2021, con un focus finale su procedimenti civili Iscritti, Definiti e il CR del Tribunale di Firenze.

### 1.1 | Pendenti - Tribunale di Firenze

In tabella 1.1 si nota che le materie con il maggior numero di Pendenti per il Tribunale di Firenze, sia a fine 2019 che a fine 2021, sono i *Contratti* e la *Protezione Internazionale*: in Figura 1.1 è difatti maggiormente visibile il loro ammontare rispetto alle altre materie. Per quanto riguarda le variazioni relative dei Pendenti negli anni 2019 e 2021, sia a livello distrettuale che del Tribunale, si registra una loro diminuzione complessiva del 15% e del 17% rispettivamente, sebbene l'*ATP in materia di previdenza* sia aumentato sensibilmente per il Tribunale.

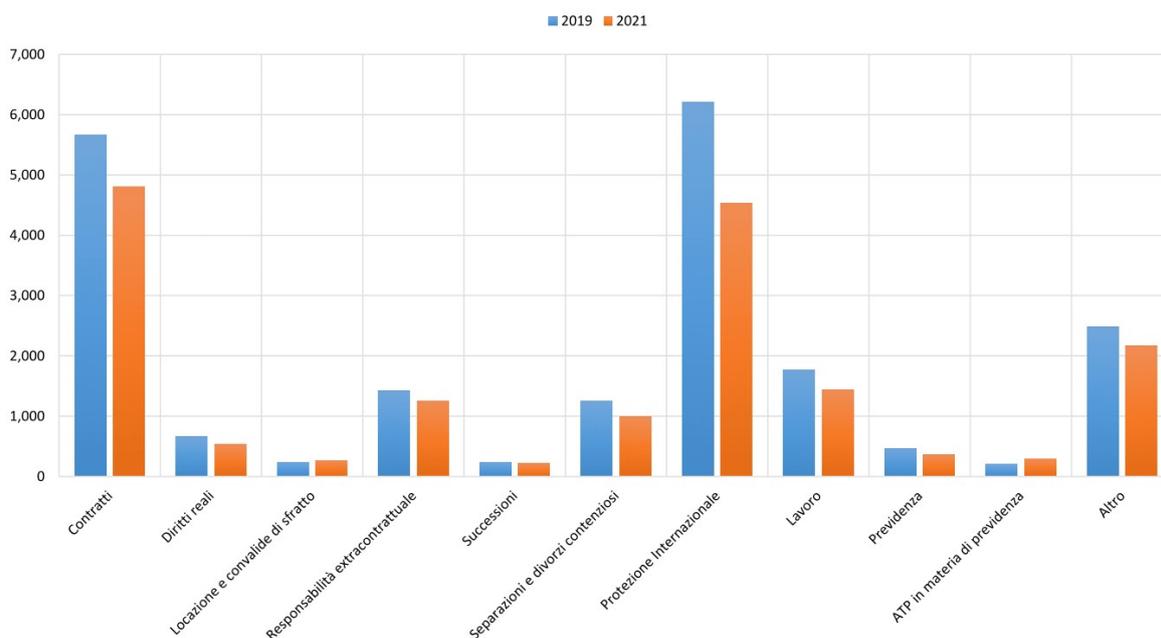
Analoghe considerazioni si possono trarre a livello distrettuale, dove le materie *Contratti*, *Diritti Reali*, *Responsabilità Extracontrattuale*, *Successioni*, *Altro* diminuiscono mentre *Locazione e convalide di sfratto* resta praticamente invariata.

**Tabella 1.1:** Procedimenti Pendenti del Tribunale di Firenze e del Distretto di Firenze per anno e materia

	Tribunale di Firenze			Distretto di Firenze		
	2019	2021	Δ 2019-2021	2019	2021	Δ 2019-2021
Contratti	5665 <i>27.78%</i>	4798 <i>28.48%</i>	-15%	17953 <i>32.21%</i>	15478 <i>32.81%</i>	-14%
Diritti Reali	660 <i>3.24%</i>	527 <i>3.13%</i>	-20%	2946 <i>5.28%</i>	2567 <i>5.44%</i>	-13%
Locazione e convalide di sfratto	236 <i>1.01%</i>	269 <i>1.6%</i>	+14%	1348 <i>2.42%</i>	1344 <i>2.85%</i>	0%
Responsabilità extracontrattuale	1427 <i>6.7%</i>	1251 <i>7.43%</i>	-12%	5476 <i>9.82%</i>	4866 <i>10.31%</i>	-11%
Successioni	230 <i>1.13%</i>	217 <i>1.29%</i>	-6%	951 <i>1.71%</i>	929 <i>3.66%</i>	-2%
Separazioni e divorzi contenziosi	1249 <i>6.12%</i>	990 <i>5.88%</i>	-21%	3985 <i>7.15%</i>	3468 <i>7.35%</i>	-13%
Protezione Internazionale	6213 <i>30.46%</i>	4536 <i>26.93%</i>	-27%	6213 <i>11.15%</i>	4539 <i>9.62%</i>	-27%
Lavoro	1766 <i>8.66%</i>	1441 <i>8.55%</i>	-18%	5380 <i>9.65%</i>	4414 <i>9.36%</i>	-18%
Previdenza	463 <i>2.27%</i>	364 <i>1.97%</i>	-21%	2811 <i>5.04%</i>	1949 <i>4.13%</i>	-31%
ATP in materia di previdenza	198 <i>0.01%</i>	289 <i>1.72%</i>	46%	1019 <i>1.83%</i>	1065 <i>2.26%</i>	5%
Altro	2487 <i>12.19%</i>	2163 <i>12.84%</i>	-13%	7663 <i>13.7%</i>	6562 <i>13.9%</i>	-14%
<b>Totale Pendenti Cepej</b>	<b>20396</b>	<b>16845</b>	<b>-17%</b>	<b>55745</b>	<b>47181</b>	<b>-15%</b>

Nota: In tabella i valori fanno riferimento al numero Pendenti per anno e relativa variazione percentuale.

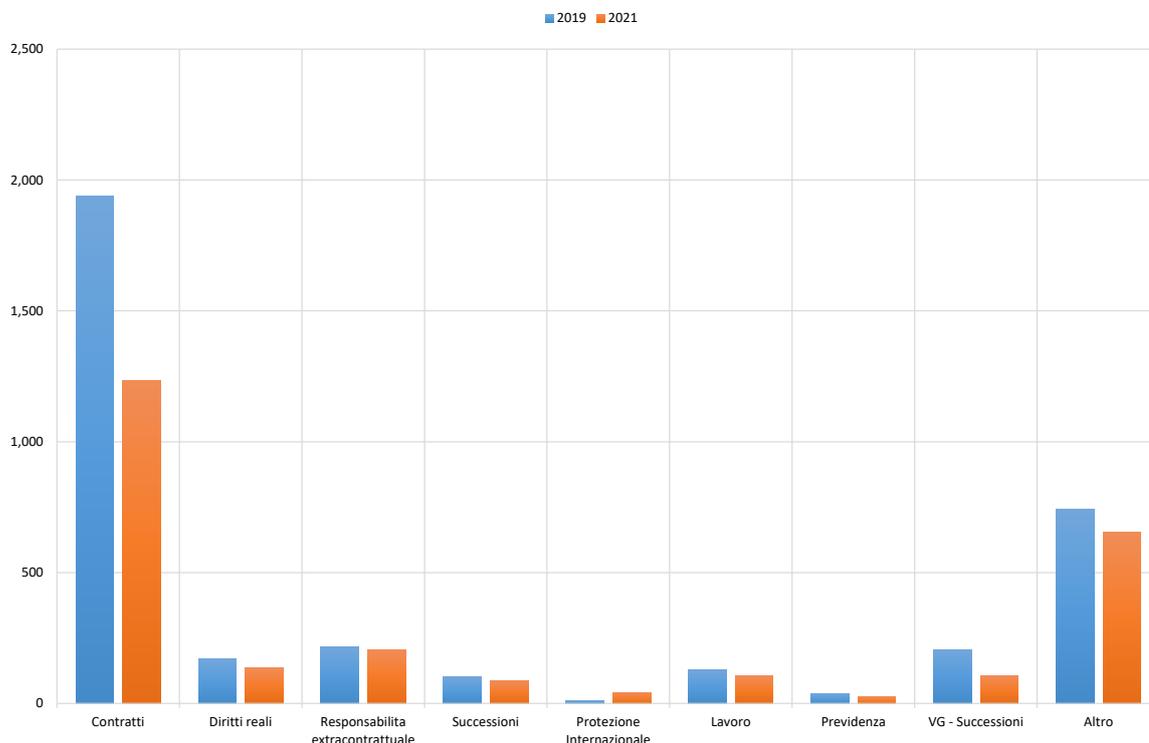
In corsivo, le percentuali sono calcolate in relazione numero complessivo di Pendenti per il Tribunale di Firenze e per il Distretto di Firenze rispettivamente.

**Figura 1.1:** Numero di Pendenti per gli anni 2019 e 2021.

## 1.2 | Arretrato Civile - Tribunale di Firenze

Passando all'analisi dell'Arretrato, i cui dati sono riportati in tabella 1.2, l'informazione che risalta maggiormente è la crescita del 242% dei Pendenti ultratriennali tra il 2019 e il 2021 per quanto riguarda la Protezione Internazionale, sebbene si tratti ancora di numeri assoluti abbastanza contenuti. Tuttavia, i relativi Pendenti finali registrano numeri ben più consistenti (seppur in diminuzione): al fine di una maggiore comprensione dell'evoluzione dell'aggregato in questione, sarebbe opportuno avere a disposizione una serie storica più consistente che non si fermi agli anni qui considerati.

Per quanto riguarda le altre materie, tutte hanno registrato una contrazione, come i *Contratti* e le *Successioni* diminuite del 36% e 48%, rispettivamente. Nel complesso, sia a livello del Tribunale che distrettuale, si registra una contrazione dell'Arretrato nel medesimo periodo temporale del 27% e del 21% rispettivamente.

**Figura 1.2:** Arretrato civile per gli anni 2019 e 2021.

**Tabella 1.2:** Procedimenti Arretrati del Tribunale di Firenze e del Distretto di Firenze per anno e materia

Tribunale di Firenze	Tribunale di Firenze			Distretto di Firenze		
	2019	2021	$\Delta$ 2019-2021	2019	2021	$\Delta$ 2019-2021
Contratti	1938	1232	-36%	5704	4371	-23%
Diritti Reali	169	136	-20%	1047	842	-20%
Responsabilit� extracontrattuale	215	205	-5%	1444	1207	-16%
Successioni	101	87	-14%	397	378	-5%
Protezione Internazionale	12	41	+242%	12	41	+242%
Lavoro	127	107	-16%	546	344	-37%
Previdenza	38	26	-32%	227	184	-19%
VG-Successioni	204	107	-48%	964	598	-38%
Altro	744	655	-12%	2699	2368	-12%
<b>Totale</b>	<b>3548</b>	<b>2596</b>	<b>-27%</b>	<b>13040</b>	<b>10333</b>	<b>-21%</b>

Nota: In tabella i valori fanno riferimento al numero di procedimenti arretrati per anno e relativa variazione percentuale. In corsivo, le percentuali sono calcolate in rapporto al numero di procedimenti arretrati totali per il Tribunale di Firenze e per il Distretto di Firenze rispettivamente.

### 1.3 | Iscritti, Definiti, Disposition Time e Clearance Rate - Tribunale di Firenze

In tabella 1.3 vengono riportati i dati relativi ai flussi Iscritti e Definiti, nonché ai due indicatori CR e DT, per gli anni 2019-2021, sia per il Tribunale di Firenze che a livello nazionale. Nel 2020 si registra una diminuzione degli Iscritti e dei Definiti, mentre aumenta il DT rispetto al 2019, dovuto in gran parte alla pandemia da SARS-COV-2 che ha rallentato tutte le attività sul territorio nazionale, comprese quelle giudiziarie. Nel 2021, notiamo invece un aumento dei definiti e del CR, mentre si contrae il DT. Sebbene quest'ultimo sia quasi ritornato ai livelli pre-pandemici, lo stesso non può dirsi per i Definiti, i quali nel 2021 sono diminuiti del 19% rispetto al 2019. Per quanto riguarda il CR, esso è aumentato nel tempo, dovuto principalmente ad una contrazione degli Iscritti. Nel complesso, l'andamento dei flussi a livello di Tribunale di Firenze sembra in linea con l'andamento a livello nazionale.

**Tabella 1.3:** Tribunale di Firenze

Indicatore	2019	2020	2021	Δ 2019-2020	Δ 2020-2021	Δ 2019-2021
Tribunale di Firenze						
<i>Iscritti</i>	12391	9165	8957	-26%	-2%	-28%
<i>Definiti</i>	14036	10484	11358	-25%	+8%	-19%
<i>Clearance Rate - CR</i>	1.13	1.14	1.27	+1%	+11%	+12%
<i>Disposition Time - DT</i>	530	671	541	+27%	-19%	+2%
Nazionale						
<i>Iscritti</i>	950242	746550	794404	-21%	+6%	-16%
<i>Definiti</i>	1009125	769440	903858	-24%	+17%	-10%
<i>Clearance Rate - CR</i>	1.06	1.03	1.14	-3%	+10%	+7%
<i>Disposition Time - DT</i>	556	719	567	+29%	-21%	+2%

## 2 | Dati su Datawarehouse civile del Ministero della Giustizia

In questa sezione si analizzano i dati sui Pendenti e Arretrato a fine 2021 relativamente al Tribunale di Firenze, con un parziale confronto con il Distretto di Firenze. I dati sono distinti per Sezione e Ruolo e provengono dalle tabelle di ausilio per il PNRR fornite dall'Ufficio Statistico del Consiglio Superiore della Magistratura.

I dati a disposizione sono stati riportati fedelmente, con l'aggiunta di alcuni valori percentuali che permetteranno di effettuare un confronto più approfondito. Attraverso l'utilizzo congiunto di grafici e tabelle si andrà ad osservare lo stato dell'Arretrato e dei Pendenti a fine 2021, suddividendo i procedimenti per anno di iscrizione: dall'ultradecennale fino al presente. Infine, si riporta un'analisi dei flussi, nonché degli indicatori DT e CR sia a livello di ruolo che di sezione.

### 2.1 | Pendenti al 31-12-2021

Nelle Tabelle 2.1 e 2.2 viene mostrato l'andamento per anno di iscrizione dei Pendenti al 31-12-2021, distinti per Ruolo e Sezione, rispettivamente. Nella tabella 2.1, oltre al numero assoluto è riportata la percentuale rispetto al totale di Ruolo. Questo dà la possibilità di capire come pesino i Pendenti iscritti in un determinato anno sul totale dei Pendenti. Come è lecito aspettarsi il peso dei Pendenti cresce col passare dell'anno di iscrizione. Un caso particolare sembra riguardare le *Istanze di fallimento*, non risulta un numero rilevante di Pendenti se non per quanto riguarda il 2021, che ne ingloba più del 95% del totale.

Per quanto riguarda invece la i Pendenti totali per Ruolo (colonna *Totale* della Tabella 2.1), ogni valore percentuale è rapportato al numero totale di Pendenti alla data del 31-12-2021, rendendo evidente come essi concernano quasi esclusivamente due Ruoli: *Generale degli Affari Civili Contenziosi* (86.7%) e *Controversie in materia di Lavoro, Previdenza, Assistenza Obbligatoria* (12.43%).

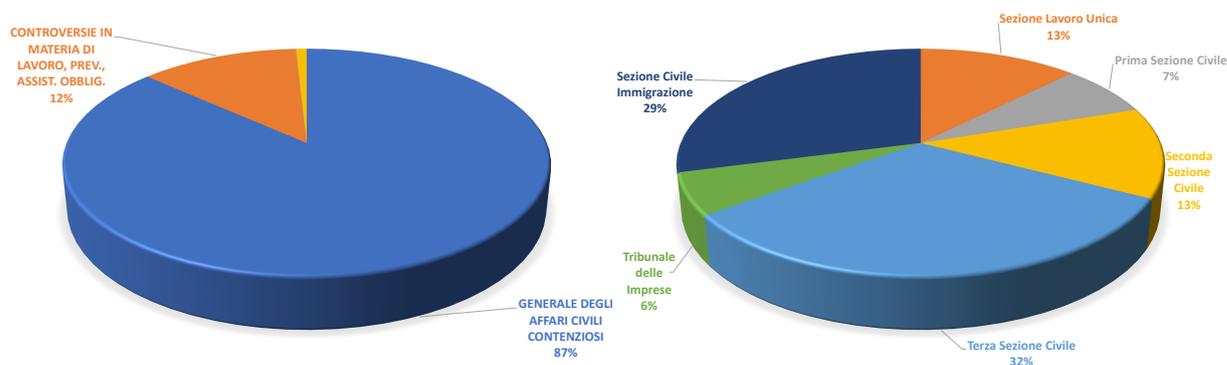
**Tabella 2.1:** Pendenti al 31-12-2021 per anno di iscrizione e Ruolo

Ruolo	Anno di iscrizione al ruolo											Totale
	>10 y.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
<i>Generale degli Affari Civili Contenziosi</i>	44	35	65	129	185	307	506	1027	4059	3353	4894	<b>14604</b>
	0.3%	0.24%	0.45%	0.88%	1.27%	2.1%	3.46%	7.03%	27.79%	22.96%	33.51%	<b>(86.70%)</b>
<i>Controversie in Materia di Lavoro, Prev., Assist. Obblig.</i>	0	0	0	0	1	4	27	102	253	376	1331	<b>2094</b>
	0%	0%	0%	0%	0.05%	0.19%	1.29%	4.87%	12.08%	17.96%	63.56%	<b>(12.43%)</b>
<i>Controversie Agrarie</i>	2	0	0	0	0	0	0	1	1	2	4	<b>10</b>
	20%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	10%	10%	20%	40%	<b>(0.06%)</b>
<i>Istanze di Fallimento</i>	1	0	0	0	4	0	0	0	0	1	131	<b>137</b>
	0.01%	0%	0%	0%	2.9%	0%	0%	0%	0%	0.73%	95.62%	<b>(0.81%)</b>
<b>Totale</b>	<b>47</b>	<b>35</b>	<b>65</b>	<b>129</b>	<b>190</b>	<b>311</b>	<b>533</b>	<b>1130</b>	<b>4313</b>	<b>3732</b>	<b>6360</b>	<b>16845</b>
	<b>0.28%</b>	<b>0.21%</b>	<b>0.39%</b>	<b>0.77%</b>	<b>1.13%</b>	<b>1.85%</b>	<b>3.16%</b>	<b>6.71%</b>	<b>25.6%</b>	<b>22.15%</b>	<b>37.76%</b>	<b>-</b>

Nota: Per ogni Ruolo è riportata annualmente la percentuale di procedimenti sul totale di Ruolo. Per la riga totale la percentuale annua è calcolata sul numero totale dei Pendenti per Ruolo. La colonna totale riporta fra parentesi le percentuali sul numero totale dei Pendenti.

**Tabella 2.2:** Pendenti al 31-12-2021 per anno di iscrizione e Sezione

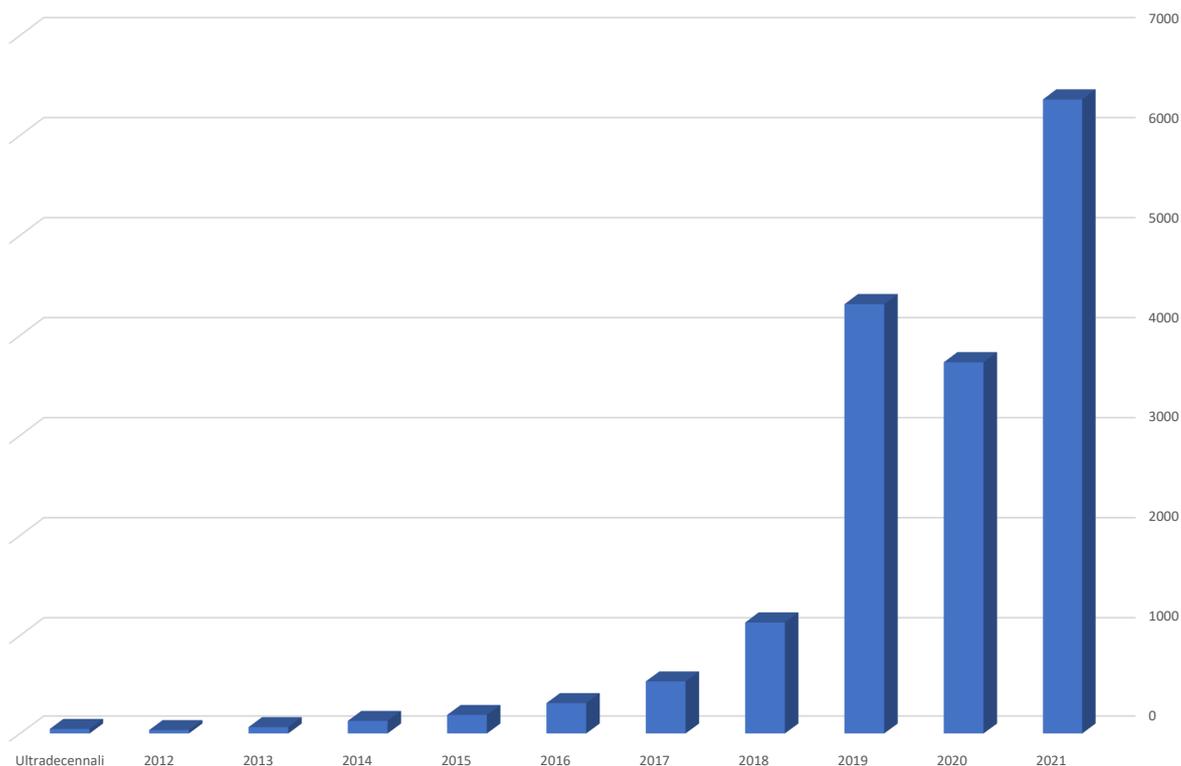
Sezione	Aggregato: Pendenti Cepej											Totale
	>10 y.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Impossibile Associare												
Generale degli Affari Civili Contenziosi	0	1	0	0	0	0	1	1	0	3	0	6
<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>6</b>
Sezione Lavoro Unica												
Controversie in Materia di Lavoro, Prev., Assit. Obblig.	0	0	0	0	1	4	27	102	253	376	1331	2094
<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>27</b>	<b>102</b>	<b>253</b>	<b>376</b>	<b>1331</b>	<b>2094</b>
Prima Sezione Civile												
Contenziosi	11	7	11	17	18	59	85	123	157	252	503	1243
<b>Totale</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>59</b>	<b>85</b>	<b>123</b>	<b>157</b>	<b>252</b>	<b>503</b>	<b>1243</b>
Seconda Sezione Civile												
Contenziosi	7	4	1	5	15	24	71	177	388	514	962	2168
Controversie Agrarie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<b>Totale</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>24</b>	<b>71</b>	<b>177</b>	<b>388</b>	<b>514</b>	<b>963</b>	<b>2169</b>
Terza Sezione Civile												
Contenziosi	25	23	53	105	139	207	304	538	855	1280	1904	5433
<b>Totale</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>53</b>	<b>105</b>	<b>139</b>	<b>207</b>	<b>304</b>	<b>538</b>	<b>855</b>	<b>1280</b>	<b>1904</b>	<b>5433</b>
Tribunale delle Imprese												
Contenziosi	0	0	0	2	13	17	42	119	143	205	319	860
Istanze di Fallimento	1	0	0	0	4	0	0	0	0	1	131	137
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>17</b>	<b>17</b>	<b>42</b>	<b>119</b>	<b>143</b>	<b>206</b>	<b>450</b>	<b>997</b>
Sezione Civile Immigrazione												
Contenziosi	1	0	0	0	0	0	3	69	2516	1099	1206	4894
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>69</b>	<b>2516</b>	<b>1099</b>	<b>1206</b>	<b>4894</b>
Sezione Civile Agraria												
Controversie Agrarie	2	0	0	0	0	0	0	1	1	2	3	9
<b>Totale</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>9</b>

**Figura 2.1:** Pendenti al 31-12-2021 per Ruolo (a sinistra) e Sezione (a destra).


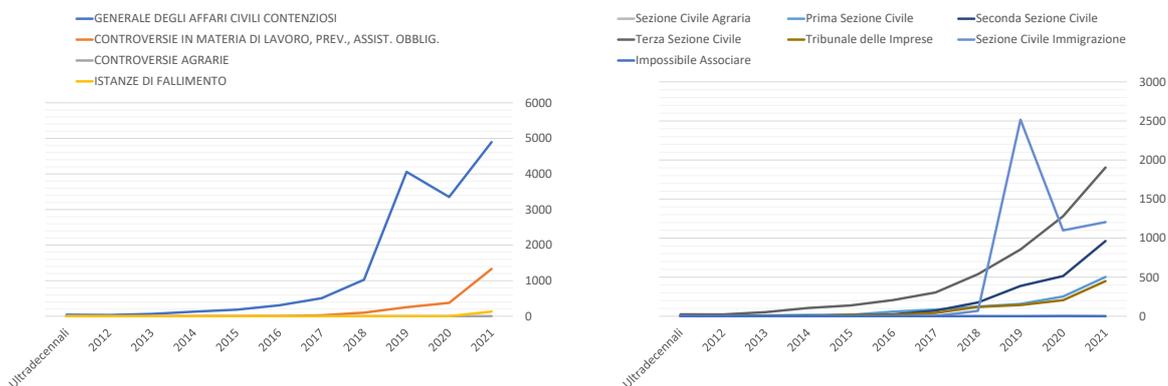
La Figura 2.1 pone in evidenza, oltre alla preponderanza dei Pendenti per il Ruolo *Generale degli Affari Civili Contenziosi* e *Controversie in materia di Lavoro, Previdenza, Assistenza Obbligatoria* (grafico a sinistra), anche come più del 50% dei Pendenti si concentrino in due Sezioni: la *Terza Sezione Civile* e la *Sezione Civile Immigrazione*. Non disponendo ad oggi del numero di Sopravvenuti per Sezione risulta al momento impossibile fare considerazioni circa l'eventualità che questo dato sia dovuto a problematiche interne agli uffici (es. problemi di smaltimento dei procedimenti in essere) o esogene agli stessi (es. numero elevato di Iscritti). Come è lecito aspettarsi, il numero dei Pendenti per anno

d'iscrizione aumenta col passare degli anni. Si può però rilevare come ciò non sia vero per il 2019 (Figura 2.2), che registra un numero superiore di Pendenti rispetto a quelli Iscritti nel 2020. Inoltre, il divario nel numero di Pendenti iscritti fra il 2018 ed il 2019 è netto e molto consistente: questo potrebbe essere un effetto del rallentamento sperimentato in tutto il mondo - e conseguentemente anche in ambito giurisprudenziale - in seguito alla sopraggiunta epidemia da SARS-CoV-2. Anche qui, sarebbe opportuno avere una serie storica più consistente al fine di comprendere l'andamento nel tempo dell'aggregato.

**Figura 2.2:** Pendenti al 31-12-2021 per anno di iscrizione.



Dalla Figura 2.3 si apprende che il ruolo che ha accumulato più Pendenti (Figura 2.3 a sinistra) è quello relativo agli *Affari Civili Contenziosi*, che registra un aumento particolarmente elevato dei Pendenti iscritti dall'anno 2018 in poi. Ancora più interessante l'evidenza fornita dalla serie storica distinta per Sezione (Figura 2.3 a destra), in cui emerge inequivocabilmente il picco di Pendenti iscritti nel 2019 per la *Sezione Civile Immigrazione*. In mancanza del numero di Sopravvenuti non è chiaro se il dato elevato sia dovuto da un numero eccezionalmente alto di Sopravvenuti o meno.

**Figura 2.3:** Pendenti al 31-12-2021 per anno di iscrizione e ruolo (a sinistra) o sezione (a destra).


## 2.2 | Arretrato al 31-12-2021

Analogamente a quanto fatto nel paragrafo precedente, in questa sezione si esplora l'Arretrato al 31-12-2021. Il dettaglio per Ruolo, Sezione e anno di iscrizione viene riportato nella Tabelle 2.3, 2.4 e nelle Figure 2.4, 2.5 e 2.6.

Coerentemente a quanto già visto per i Pendenti, quasi il 90% dell'Arretrato si concentra nel Ruolo *Generale degli Affari Civili Contenziosi*, seguito in questo caso dal *Generale degli Affari di Volontaria Giurisdizione* (5.51%) e dalle *Controversie in Materia di Lavoro, Previdenza, Assistenza Obbligatoria* (5.12%), come evidenziato chiaramente dalla Figura 2.4 (grafico a sinistra).

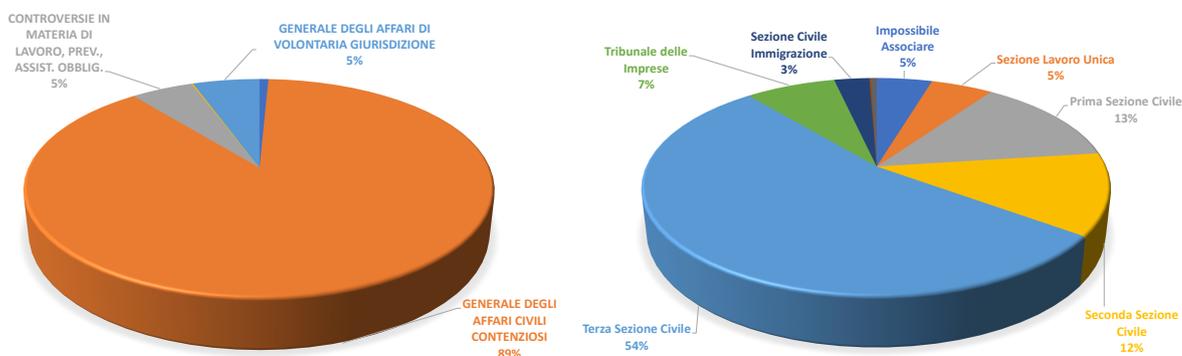
**Tabella 2.3:** Arretrato al 31-12-2021 per anno di iscrizione e Ruolo

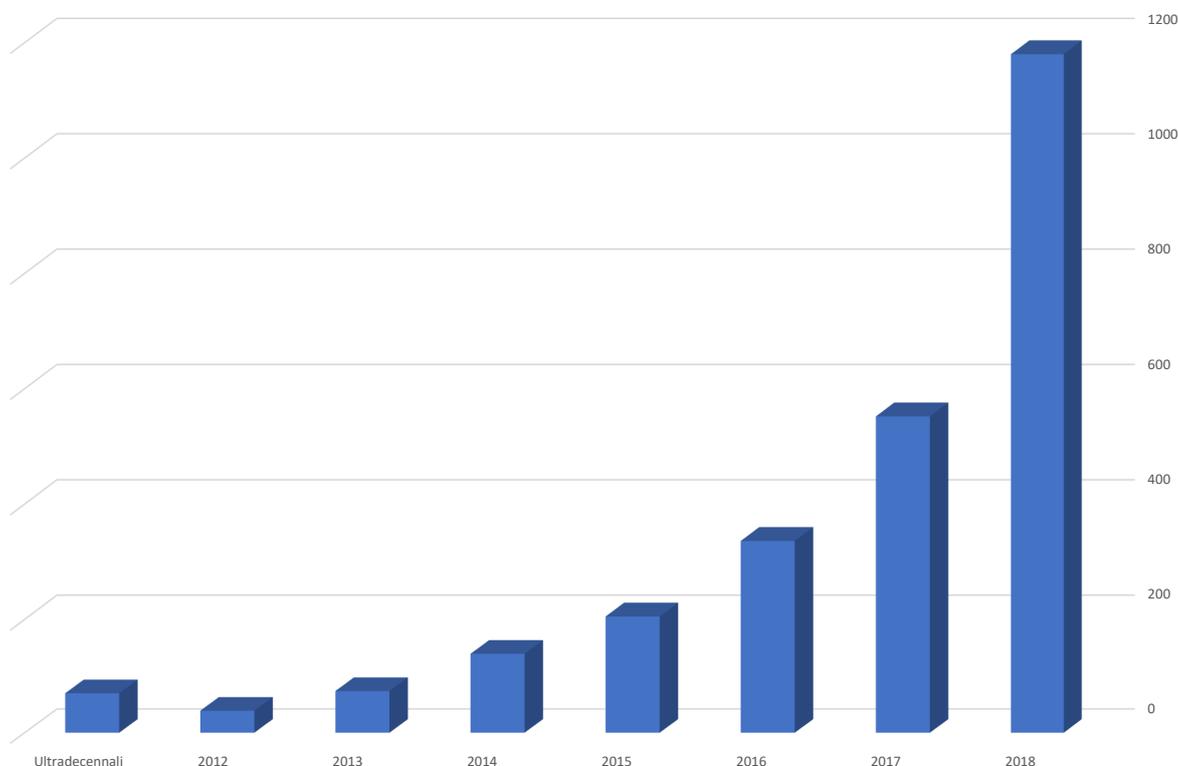
Ruolo	Anno di iscrizione								Totale
	>10 y.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
<i>Procedimenti Speciali Sommarî</i>	2	0	1	0	5	2	2	7	<b>19</b>
<i>Generale degli Affari Civili Contenziosi</i>	10.53%	0%	5.26%	0%	26.32%	10.53%	10.53%	36.84%	<b>(0.73%)</b>
<i>Controversie in Materia di Lavoro, Prev., Assist. Obblig.</i>	44	35	65	129	185	307	506	1027	<b>2298</b>
<i>Controversie Agrarie</i>	1.91%	1.52%	2.83%	5.61%	8.05%	13.36%	22.02%	44.69%	<b>(88.52%)</b>
<i>Istanze di Fallimento</i>	0	0	0	0	1	4	27	101	<b>133</b>
<i>Controversie Agrarie</i>	0%	0%	0%	0%	0.75%	3.01%	20.3%	75.94%	<b>(5.12%)</b>
<i>Controversie Agrarie</i>	2	0	0	0	0	0	0	1	<b>3</b>
<i>Generale degli Affari di Volontaria Giurisdizione</i>	66.67%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	33.33%	<b>(0.12%)</b>
<i>Volontaria Giurisdizione</i>	22	4	8	11	14	23	17	44	<b>143</b>
<i>Volontaria Giurisdizione</i>	15.38%	2.8%	5.59%	7.69%	9.98%	16.08%	11.89%	30.77%	<b>(5.51%)</b>
<b>Totale</b>	<b>70</b>	<b>39</b>	<b>74</b>	<b>140</b>	<b>205</b>	<b>336</b>	<b>552</b>	<b>1180</b>	<b>2596</b>
	2.7%	1.5%	2.85%	5.39%	7.9%	12.94%	21.26%	45.45%	-

Nota: Per ogni ruolo è riportata annualmente la percentuale di Arretrato sul totale di ruolo. Per la colonna totale la percentuale annua è calcolata sul numero totale di Arretrato di Ruolo. La colonna totale riporta fra parentesi le percentuali sul numero totale dell'Arretrato.

**Tabella 2.4:** Arretrato al 31-12-2021 distinto per anno di iscrizione e Sezione

Sezione	Anno di iscrizione								Totale
	>10 y.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
<b>Impossibile Associare</b>									
<i>Sommari</i>	0	0	0	0	0	0	0	1	1
<i>Generale degli Affari Civili Contenziosi</i>	1	1	0	0	0	0	1	1	3
<i>Generale degli Affari di Volontaria giurisdizione</i>	21	4	7	8	12	22	14	27	115
<b>Totale</b>	21	5	7	8	12	22	15	29	119
<b>Sezione Lavoro Unica</b>									
<i>Lavoro, Prev., Assit. Obblig.</i>	0	0	0	0	1	4	27	101	133
<b>Totale</b>	0	0	0	0	1	4	27	101	133
<b>Prima Sezione Civile</b>									
<i>Sommari</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Contenziosi</i>	11	7	11	17	18	59	85	123	331
<i>Volontaria Giurisdizione</i>	0	0	0	2	0	0	1	9	12
<b>Totale</b>	11	7	11	19	18	59	86	132	343
<b>Seconda Sezione Civile</b>									
<i>Sommari</i>	2	0	0	0	4	2	1	4	13
<i>Contenziosi</i>	7	4	1	5	15	24	71	177	304
<i>Controverse Agrarie</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Volontaria Giurisdizione</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>	9	4	1	5	19	26	72	181	317
<b>Terza Sezione Civile</b>									
<i>Sommari</i>	0	0	1	0	0	0	1	1	3
<i>Contenziosi</i>	25	23	53	105	139	207	304	538	1394
<i>Volontaria Giurisdizione</i>	1	0	0	0	0	0	0	1	2
<b>Totale</b>	26	23	54	105	139	207	305	540	1399
<b>Tribunale delle Imprese</b>									
<i>Sommari</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Contenziosi</i>	0	0	0	2	13	17	42	119	193
<i>Volontaria Giurisdizione</i>	0	0	0	1	0	0	0	0	1
<b>Totale</b>	0	0	0	3	13	17	42	119	194
<b>Sezione Civile Immigrazione</b>									
<i>Sommari</i>	1	0	0	1	0	0	0	0	2
<i>Contenziosi</i>	1	0	0	0	0	0	3	69	73
<i>Volontaria Giurisdizione</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Totale</b>	1	0	0	0	1	0	3	70	75
<b>Sezione Civile Agraria</b>									
<i>Controverse Agrarie</i>	2	0	0	0	0	0	0	1	3
<b>Totale</b>	2	0	0	0	0	0	0	1	3
<b>Attività Stragiudiziale</b>									
<i>Volontaria Giurisdizione</i>	0	0	1	0	2	1	2	7	13
<b>Totale</b>	0	0	1	0	2	1	2	7	13

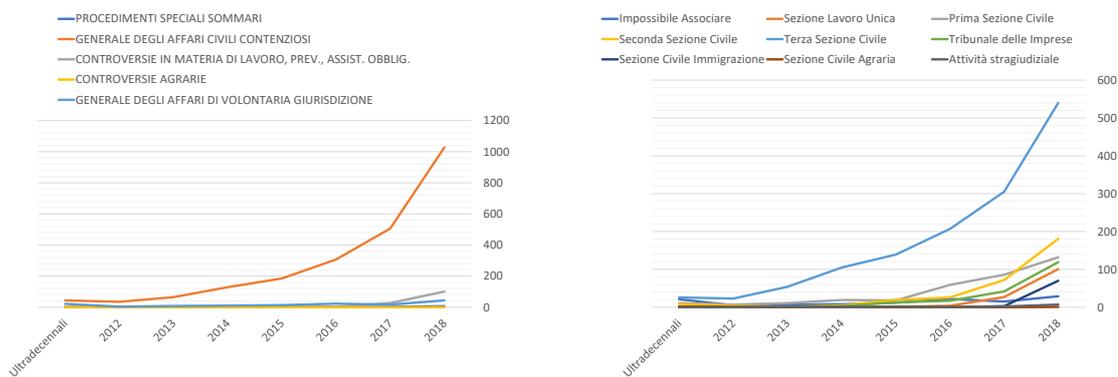
**Figura 2.4:** Arretrato al 31-12-2021 per Ruolo (a sinistra) e Sezione (a destra).


**Figura 2.5:** Arretrato al 31-12-2021 per anno di iscrizione.

Guardando all'andamento dell'aggregato sulla base dell'anno di iscrizione (si veda anche la Figura 2.6) si nota un incremento piuttosto regolare, senza evidenti picchi anomali. Ciononostante, è importante rilevare che, facendo riferimento a Pendenti ultratriennali, non è ancora possibile comprendere se ci sarà un accumulo anomalo di Pendenti dovuto ad un eventuale *Effetto Covid*, che presumibilmente ha portato ad un numero inferiore di Definiti, sebbene ci si aspetti anche una contrazione negli Iscritti.

Per quanto riguarda l'andamento dell'Aggregato per Ruolo, (Figura 2.6 di sinistra), emergono due elementi degni di nota:

1. I *Procedimenti Speciali Sommati* mostrano un Arretrato apparentemente anomalo per quanto riguarda gli iscritti al 2015, che rappresentano da soli il 25% del totale di ruolo. Si noti però che si tratta di numeri assoluti molto contenuti rispetto agli altri Ruoli, quindi i dati non sono facilmente confrontabili.
2. Le *Controversie in Materia di Lavoro, Previdenza, Assistenza Obbligatoria* non mostrano Pendenti ultraquinquennali, in quanto essi sono iscritti perlopiù nel 2017 e 2018.

**Figura 2.6:** Arretrato al 31-12-2021 per anno di iscrizione e ruolo (a sinistra) o sezione (a destra).


Ferma restando la possibilità di fare riferimento alla Tabella 2.4 per il dettaglio, i grafici a destra nelle Figure 2.4 e 2.6 supportano l'esplorazione dell'andamento dell'Arretrato distinto per Sezione. A trovarsi con il più elevato carico di Arretrato sono la *Prima, Seconda e Terza Sezione Civile*, con quest'ultima su cui grava il 54% dell'Arretrato. A colpire è l'aumento dell'Arretrato iscritto dal 2017 per la *Seconda Sezione Civile*.

### 2.3 | Movimenti - Anno 2021

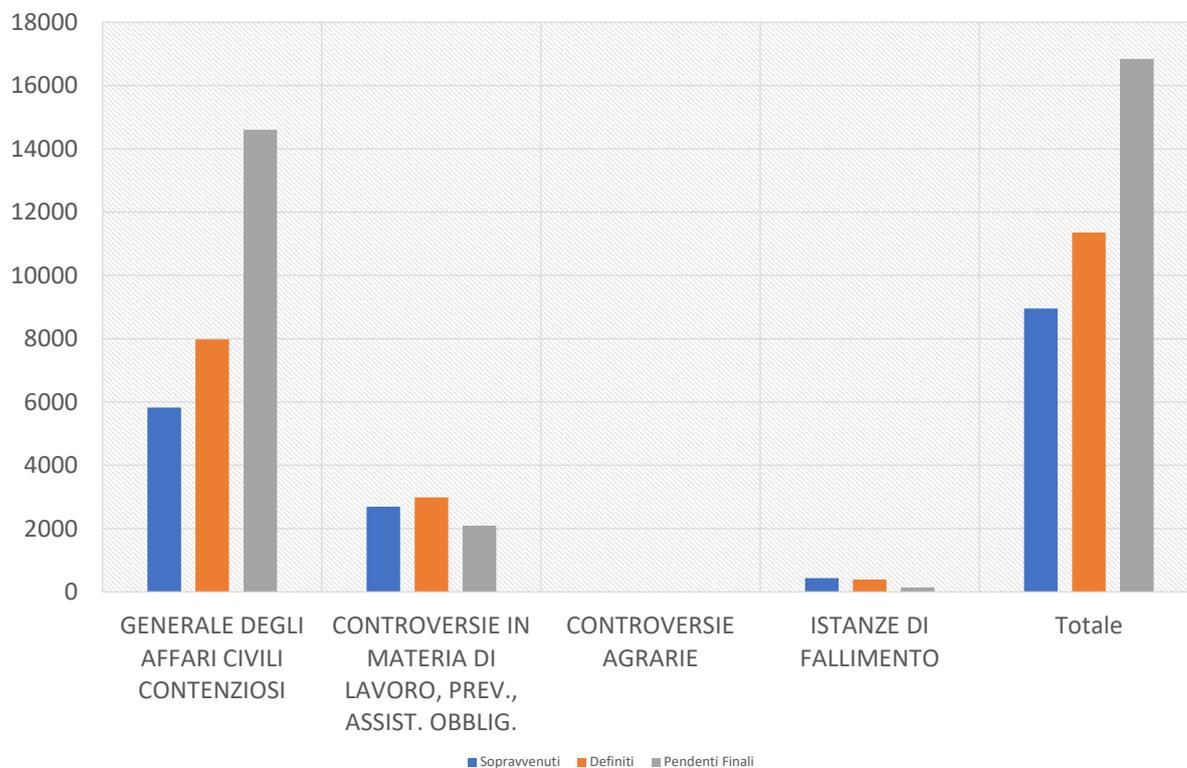
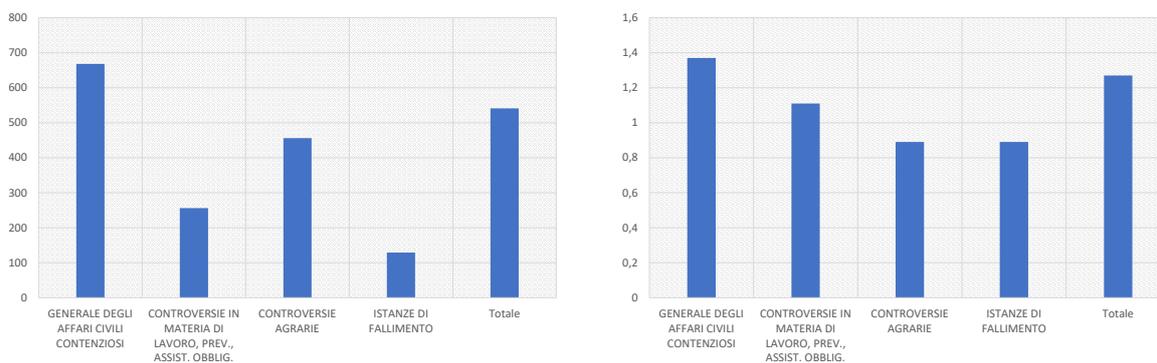
La Tabella 2.5 sintetizza per l'anno 2021 i Sopravvenuti, Definiti e Pendenti suddivisi per Ruolo, congiuntamente al DT e CR relativamente al Tribunale di Firenze.

**Tabella 2.5:** Movimenti Anno 2021 per Ruolo

Ruolo	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti Finali	DT	CR
<i>Generale degli Affari Civili Contenziosi</i>	5825	7976	14604	668	1.37
<i>Lavoro, Prev., Assit. Obblig.</i>	2689	2986	2094	256	1.11
<i>Controverse Agrarie</i>	9	8	10	456	0.89
<i>Istanze di Fallimento</i>	434	388	137	129	0.89
<b>Totale</b>	<b>8957</b>	<b>11358</b>	<b>16845</b>	<b>541</b>	<b>1.27</b>

Si rileva come, a fronte di un DT totale di 541 giorni, il valore più alto è per il Ruolo *Generale degli Affari Civili Contenziosi*, pari a 668 giorni (quasi due anni); ciononostante, esso presenta un CR superiore ad 1, ovvero una potenzialità nell'aggressione dell'Arretrato, che è il più alto fra i vari Ruoli. Ben diversa la situazione concernente le *Istanze di Fallimento* che, a fronte del più basso DT (129 giorni), presentano un CR inferiore all'unità, denotando una bassa capacità di smaltimento, nonostante un contenuto numero di Sopravvenuti. Per quanto riguarda le *Controversie Agrarie*, seppur il DT sia al di sotto del valore, si registra invece un CR di 0.89. Questi due valori vanno però analizzati con cautela, essendo riferiti a numeri assoluti estremamente contenuti (su cui singoli procedimenti di durata anomala possono, dunque, avere un peso rilevante nel calcolo degli indicatori in questione).

I grafici riportati nelle Figure 2.7 e 2.8 forniscono supporto nell'esplorazione visuale delle informazioni contenute nella Tabella 2.5.

**Figura 2.7:** Sopravvenuti, Definiti e Pendenti al 2021 per Ruolo.**Figura 2.8:** DT (a sinistra) e CR (a destra) al 2021 suddiviso per Ruolo.

Dalla Figura 2.8 emerge in modo evidente come l'eccedenza dei Pendenti totali rispetto ai Sopravvenuti e Definiti sia trainata dal Ruolo *Generale degli Affari Civili Contenziosi*, mentre la situazione è invertita (e molto meno accentuata) per quanto riguarda le *Controversie in Materia di Lavoro, Previdenza, Assistenza Obbligatoria*. I flussi relativi alle



*Controversie Agrarie* e le *Istanze di fallimento* sono molto bassi e incidono ben poco sul totale.

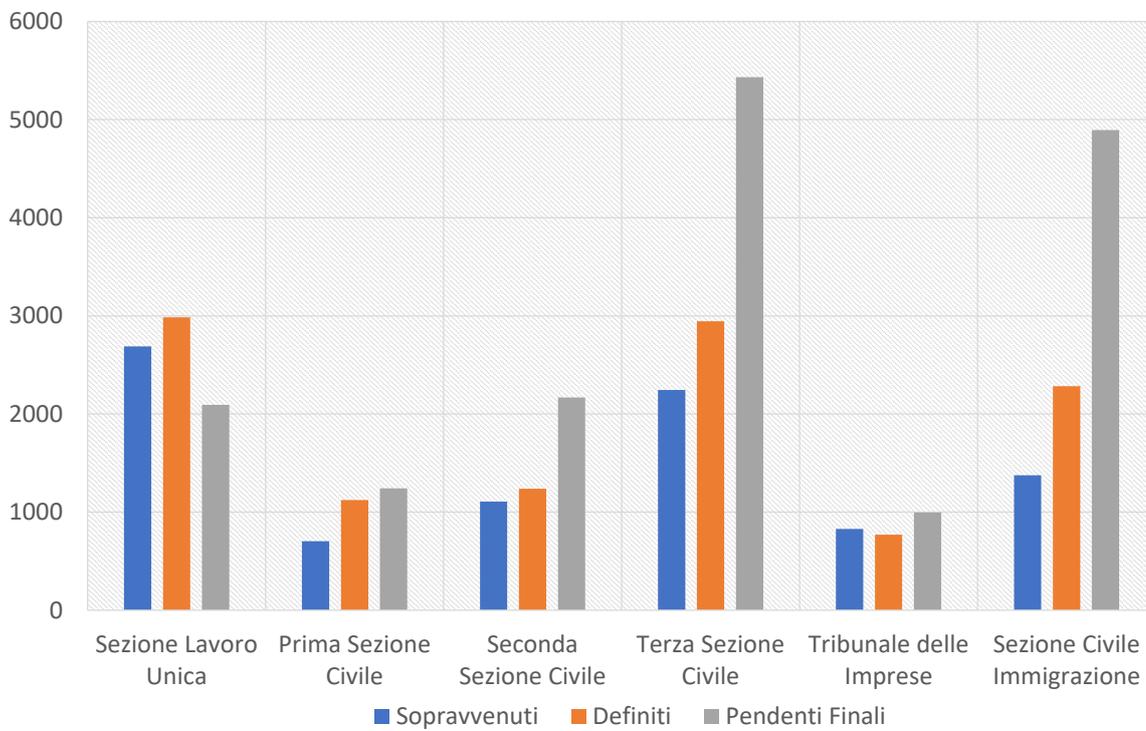
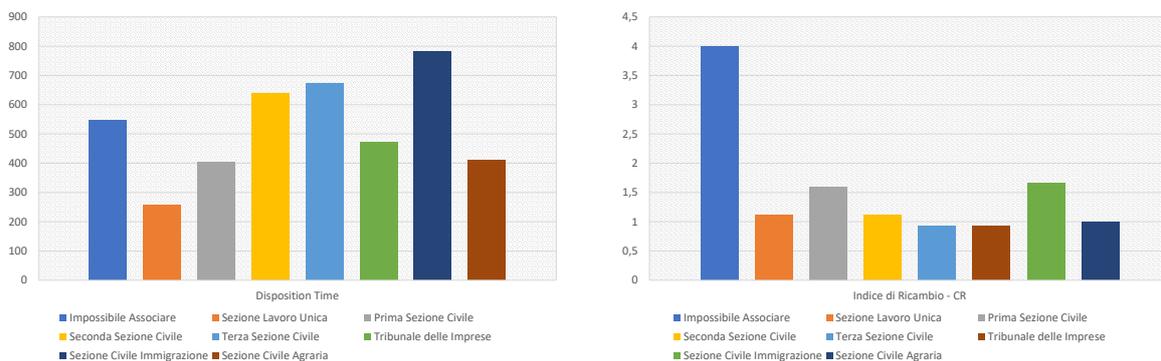
La stessa prospettiva può essere osservata guardando al dettaglio delle varie Sezioni, riportato nella Tabella 2.6 e le relative Figure 2.9 e 2.10.

Si osserva in particolare che il numero più alto di Pendenti è imputabile alla *Terza Sezione Civile* e alla *Sezione Civile Immigrazione*, mentre l'unica sezione nella quale i Definiti superano i Pendenti - nonostante il più alto numero di Sopravvenuti - è la *Sezione Lavoro Unica*. Ad avere invece il DT più elevato sono la *Sezione Civile Immigrazione*, la *Terza Sezione Civile* e la *Seconda Sezione Civile*. Ciononostante, solo quest'ultima presenta un CR inferiore ad 1 (congiuntamente al *Tribunale delle Imprese*).

Il più alto CR spetta al *Generale degli Affari Civili Contenziosi* nei casi in cui i procedimenti non siano associabili ad una specifica sezione. La scarsa numerosità di queste casistiche rende il dato difficilmente confrontabile e affidabile. Di conseguenza, ad avere il miglior CR è la *Prima Sezione Civile* che ha anche un tempo di smaltimento assolutamente nella media, seguita dalla *Terza Sezione Civile* che, sebbene abbia un buon CR, come già detto presenta delle tempistiche di definizione molto alte.

**Tabella 2.6:** Movimenti Anno 2021 per Sezione

Sezione	Sopravvenuti	Definiti	Pendenti Finali	Disposition Time	Indice di Ricambio - CR
Impossibile Associare					
<i>Generale degli Affari Civili Contenziosi</i>	1	4	6	548	4
<b>Totale</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>548</b>	<b>4</b>
Sezione Lavoro Unica					
<i>Lavoro, Prev., Assit. Obblig.</i>	2689	2986	2094	256	1.11
<b>Totale</b>	<b>2689</b>	<b>2986</b>	<b>2094</b>	<b>256</b>	<b>1.11</b>
Prima Sezione Civile					
<i>Contenziosi</i>	704	1123	1243	404	1.6
<b>Totale</b>	<b>704</b>	<b>1123</b>	<b>1243</b>	<b>404</b>	<b>1.6</b>
Seconda Sezione Civile					
<i>Contenziosi</i>	1106	1238	2168	639	1.12
<i>Controverse Agrarie</i>	1	0	1	-	0
<b>Totale</b>	<b>1107</b>	<b>1238</b>	<b>2169</b>	<b>639</b>	<b>1.12</b>
Terza Sezione Civile					
<i>Contenziosi</i>	2245	2945	5433	673	1.31
<b>Totale</b>	<b>2245</b>	<b>2945</b>	<b>5433</b>	<b>673</b>	<b>1.31</b>
Tribunale delle Imprese					
<i>Contenziosi</i>	394	382	860	822	0.97
<i>Istanze di Fallimento</i>	434	388	137	129	0.89
<b>Totale</b>	<b>828</b>	<b>770</b>	<b>997</b>	<b>473</b>	<b>0.93</b>
Sezione Civile Immigrazione					
<i>Contenziosi</i>	1375	2284	4894	782	1.66
<b>Totale</b>	<b>1375</b>	<b>2284</b>	<b>4894</b>	<b>782</b>	<b>1.66</b>
Sezione Civile Agraria					
<i>Controverse Agrarie</i>	8	8	9	411	1
<b>Totale</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>411</b>	<b>1</b>

**Figura 2.9:** Sopravvenuti, Definiti e Pendenti al 2021 per Sezione.**Figura 2.10:** DT (a sinistra) e CR (a destra) al 2021 per Sezione.

### 3 | Dati sul Kit Statistico del distretto di Firenze (settore penale)

In questa sezione si analizzano i flussi relativi ai procedimenti del Tribunale di Firenze per il settore penale. Tutti i dati a disposizione sono opportunamente sintetizzati all'interno della Tabella 3.1.

Il Tribunale di Firenze nel 2019 registra l'1.38% dei procedimenti pendenti di tutto il territorio nazionale, che aumentano all'1.62% nel 2020 fino a raggiungere l'1.81% nel 2021. Tali Pendenti si concentrano soprattutto nei procedimenti a composizione monocratica, che passano dal 69.14% nel 2019 fino al 70.82% del 2021. A seguire, emerge un peso decrescente per i processi della sezione GIP/GUP autore noto che passano dal 28.16% del 2019 al 27.13% del 2021. Infine, a presentare il minor numero di Pendenti sono i procedimenti a composizione collegiale, che passano dal 2.7% al 2.05% nel triennio considerato.

Considerazioni interessanti emergono anche guardando alle variazioni annuali dei flussi. Sempre dalla Tabella 3.1 si apprende come i Pendenti totali del Tribunale di Firenze aumentino del 20.2% tra il 2019 e il 2020, dell'8% tra il 2020 e il 2021 e del 29.9% tra il 2019 e il 2021, contro variazioni del 2.9%, -3% e -0.6%, rispettivamente, su tutto il territorio Nazionale. Questo effetto, che si discosta drammaticamente dalla situazione nazionale, è principalmente imputabile ai procedimenti a commissione monocratica (incremento del 33.1% contro il 3.2% Nazionale) e da quelli della sezione GIP/GUP autore noto (+25.1% contro il -5.8% Nazionale). Questi andamenti negativi non riescono ad essere compensati dai buoni risultati delle sezioni collegiali che calano dell'1.4% a fronte di un aumento nazionale dell'11.4%, dato il loro peso marginale.

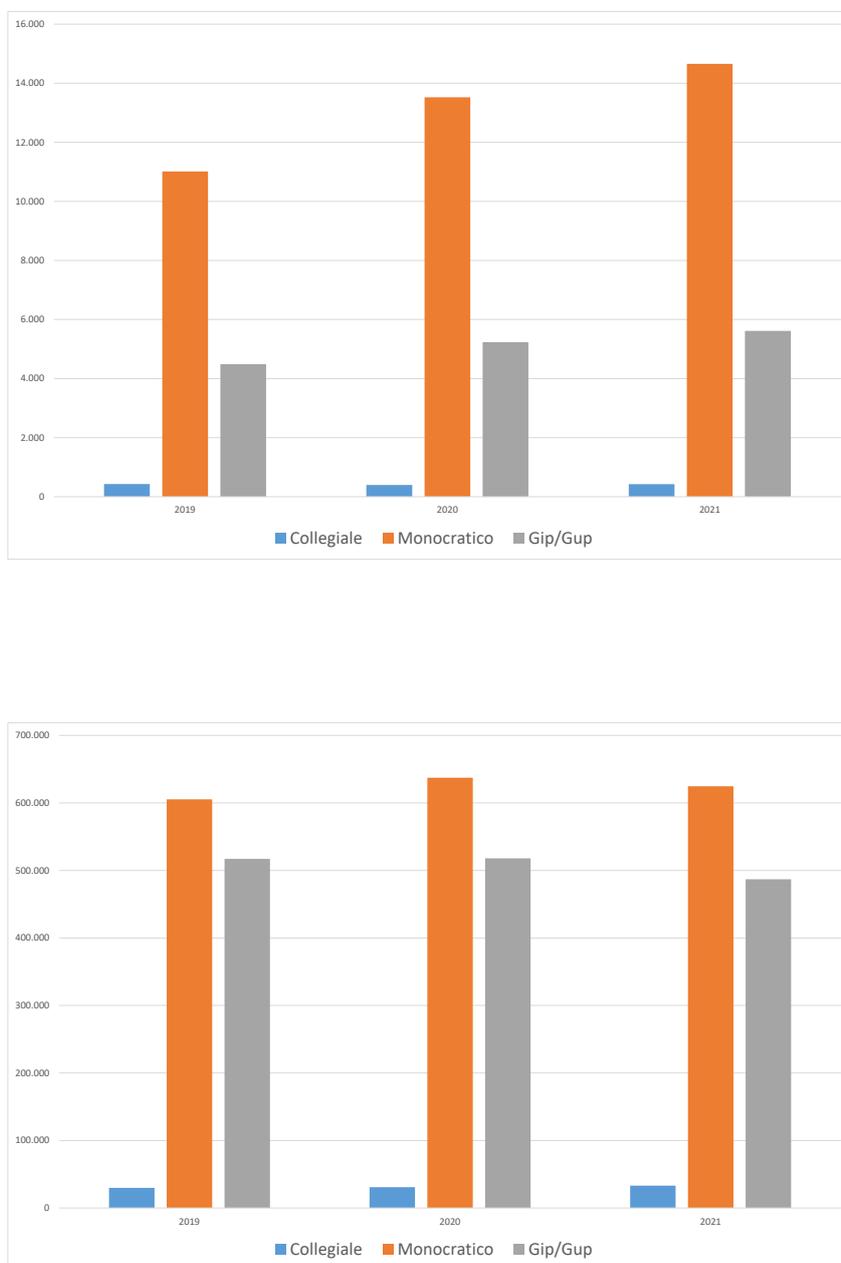
Una sintesi grafica dei procedimenti Pendenti del Tribunale di Firenze e a livello Nazionale è disponibile in Figura 3.1.

**Tabella 3.1:** Procedimenti Pendenti: Anni 2019-2021

	Anno 2019		Anno 2020		Anno 2021	
	Firenze	Nazionale	Firenze	Nazionale	Firenze	Nazionale
Pendenti Totale	15933	1152240	19159	1185957	20696	1144867
<i>di cui: collegiale (assise + dib.)</i>	430	29788	398	30753	424	33176
	2.70%	2.59%	2.08%	2.59%	2.05%	2.90%
<i>di cui: monocratico</i>	11016	605399	13527	637302	14657	624740
	69.14%	52.54%	70.60%	53.74%	70.82%	54.57%
<i>di cui: GIP-GUP</i>	4487	517053	5234	517902	5615	486951
	28.16%	44.87%	27.32%	43.67%	27.13%	42.53%
Iscritti	17564	1113926	15928	924867	17207	1009804
Definiti	17481	1074164	12343	838157	15403	988268
CR	1	0,96	0,77	0,91	0,9	0,98
DT	333	392	567	516	490	423
<i>var pendenti tot vs 2019</i>			20,2%	2,9%	29,9%	-0,6%
<i>var pendenti collegiale vs 2019</i>			-7,4%	3,2%	-1,4%	11,4%
<i>var pendenti monocratico vs 2019</i>			22,8%	5,3%	33,1%	3,2%
<i>var pendenti GIP-GUP vs 2019</i>			16,6%	0,2%	25,1%	-5,8%
<i>var iscritti vs 2019</i>			-9,3%	-17,0%	-2,0%	-11,9%
<i>var definiti vs 2019</i>			-29,4%	-22,0%	-11,9%	-8,0%
<i>var CR vs 2019</i>			-22,1%	-6,0%	-10,1%	1,5%
<i>var DT vs 2019</i>			70,3%	31,9%	47,4%	8,0%
<i>var pendenti tot vs 2020</i>					8%	-3%
<i>var pendenti collegiale vs 2020</i>					7%	8%
<i>var pendenti monocratico vs 2020</i>					8%	-2%
<i>var pendenti GIP-GUP vs 2020</i>					7%	-6%
<i>var iscritti vs 2020</i>					8,0%	9,2%
<i>var definiti vs 2020</i>					24,79%	17,91%
<i>var CR vs 2020</i>					15,52%	8,0%
<i>var DT vs 2020</i>					-13,4%	-18,1%

Nota: In corsivo le percentuali sul totale delle pendenze di Tribunale o Nazionali a seconda della colonna indicata.

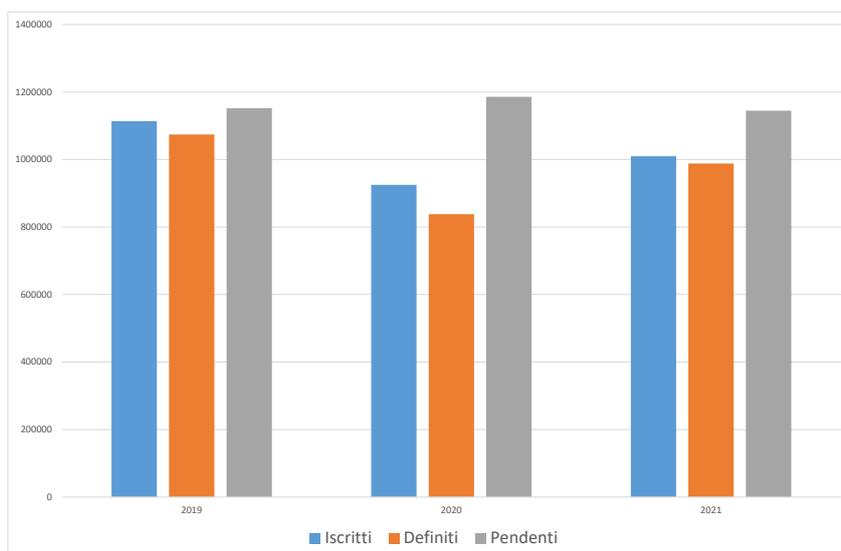
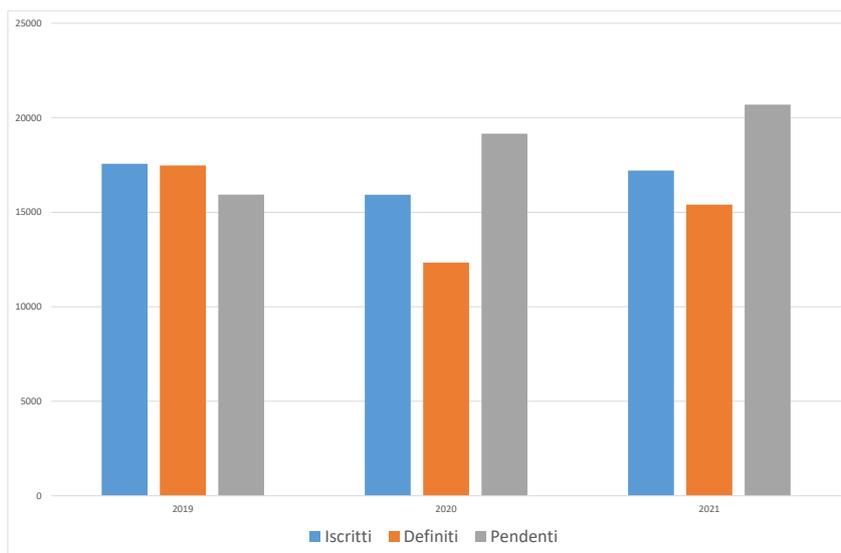
**Figura 3.1:** Procedimenti Pendenti per anno del Tribunale di Firenze (in alto) e a livello Nazionale (in basso).



In Figura 3.2 si possono invece osservare graficamente le differenze tra procedimenti Iscritti, Definiti e Pendenti sia per il Tribunale di Firenze che a livello Nazionale: anche qui il dettaglio dei dati è riportato in Tabella 3.1. Si nota subito come, a differenza dei Pendenti nazionali il cui valore è sempre stato più elevato rispetto agli Iscritti e Definiti, per il Tribunale di Firenze è solo con il sopravvento della pandemia (presumibilmente) che aumentano i Pendenti mentre diminuiscono i Definiti a fronte di un numero sostanzialmente stabile di procedimenti Iscritti. C'è però da constatare che, sebbene il peggioramento nel numero di procedimenti Definiti sia apparentemente più marcato di quello registrato a

livello nazionale (-11.9% contro -8% nazionale), la diminuzione dei procedimenti Iscritti è solo circa un sesto di quella registrata a livello Nazionale. In altre parole, in un triennio in cui gli Iscritti sono calati a livello Nazionale del -11.9%, per il Tribunale di Firenze questa diminuzione è stata solo del 2%, richiedendo di dover far fronte ad uno stabile numero di procedimenti Iscritti nel momento di maggiori difficoltà organizzative per i Tribunali.

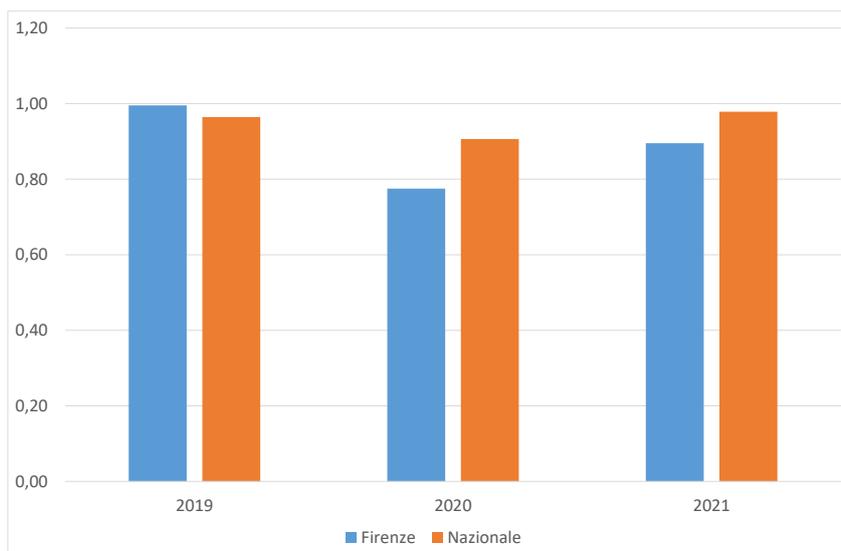
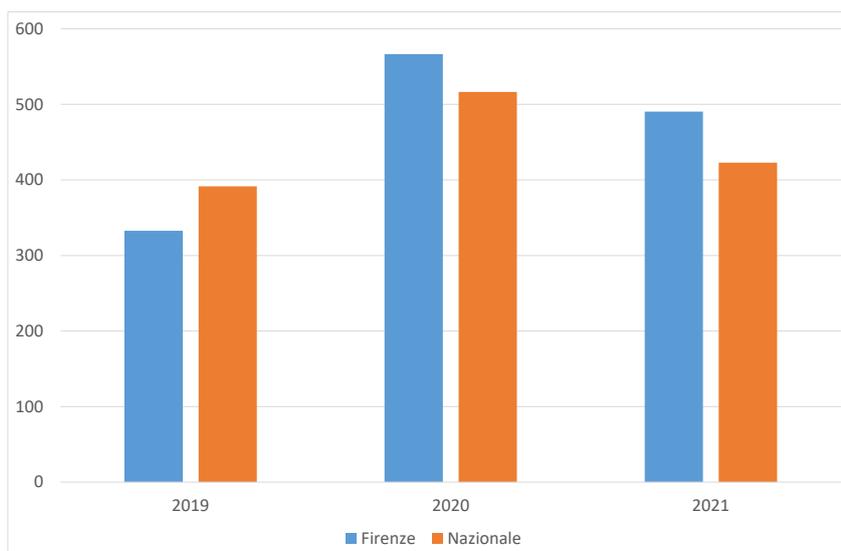
**Figura 3.2:** Procedimenti Iscritti, Definiti e Pendenti per anno del Tribunale di Firenze (in alto) e a livello Nazionale (in basso).



Il quadro fin qui descritto emerge in modo ancor più evidente guardando alla Figura 3.3 che riassume DT e CR del Tribunale di Firenze e a livello nazionale. Come si può

notare, nel 2019 il Tribunale di Firenze esibiva indicatori entrambi migliori rispetto al totale nazionale. La situazione si inverte a partire dal 2020, quando il CR di Firenze si riduce del -22.1% contro una riduzione del -6% a livello nazionale (sebbene entrambi al di sotto dell'unità) e il DT di Firenze aumenta del 70.3% contro un aumento nazionale del 31.9%. In totale, nel triennio considerato il CR di Firenze peggiora del -10.1% a fronte di un miglioramento dell'1.5% a livello nazionale, mentre il DT aumenta del 47.4% contro l'8% Nazionale.

**Figura 3.3:** DT (in alto) e CR (in basso) al 2021 dei Tribunale di Firenze e a livello Nazionale.



## 4 | Considerazioni conclusive

Il presente report ha cercato di sfruttare le potenzialità informative contenute nelle due collezioni di dati aggregati messi a disposizione relativamente al Tribunale di Firenze, avvalendosi di tabelle e grafici di facile lettura. In particolare, attraverso le estrazioni messe a disposizione dal kit statistico del Distretto di Firenze si sono potuti sintetizzare Pendenti e Arretrato per il 2019 e 2021, mentre grazie ai dati messi a disposizione tramite il Datawarehouse del Ministero della Giustizia queste informazioni si sono potute esplorare con la profondità storica permessa dalla diponibilità dell'anno di iscrizione dei Pendenti.

Grazie a questo lavoro è stato possibile anche comprendere e mettere in risalto molte informazioni che non è possibile ricavare limitandoci alla lettura delle tabelle fornite inizialmente. Ciononostante, con dati maggiormente dettagliati si potrebbero estrapolare ulteriori informazioni utili a guidare la fase in atto, che vede l'implementazione di buone pratiche volte al soddisfacimento degli obiettivi del PNRR.

Ai fini di una maggiore comprensione della dinamica temporale dei flussi relativi ai procedimenti Pendenti e Arretrato, quest'ultimo per il solo settore civile, sarebbe opportuno avere a disposizione i relativi dati del Tribunale di Firenze a partire da Gennaio 2019, con cadenza trimestrale, fino al 30 Giugno 2022. In più sarebbe di grande supporto avere i dati relativi a Iscritti e Definiti, con lo stesso livello di dettaglio disponibile per i Pendenti, nel periodo temporale e con la frequenza specificata sopra, così da calcolare indicatori complementari. A titolo di esempio si citano: *i*) il CR; *ii*) l'indice di smaltimento, calcolato rapportando i procedimenti Definiti alla somma di Iscritti e Pendenti ; *iii*) la durata effettiva media. Questi si aggiungerebbero a quelli utilizzati per monitorare il raggiungimento degli obiettivi del PNRR (DT e Arretrato) che permetterebbero di valutare in maniera più analitica l'efficienza degli uffici giudiziari e far emergere eventuali criticità di cui tenere conto nella fase in atto.

In aggiunta, si nota che i dati resi finora disponibili non forniscono alcuna informazione sui seguenti elementi:

- invio in mediazione,
- causa di definizione del processo,
- tipologie di reati coinvolti (per il settore penale),
- dettaglio dei dati a livello di giudice.

La disponibilità di dati sui suddetti elementi consentirebbe di ottenere evidenza sui punti di forza e di debolezza del sistema, così da finalizzare al meglio le azioni correttive del Tribunale stesso.

## A | Appendice

Di seguito vengono definiti i flussi e gli indicatori utilizzati nel corso di quest'analisi statistica, nonché i procedimenti rilevanti ai fini del loro calcolo.

### A.1 | Flussi

- **Iscritti:** Procedimenti iscritti in un determinato periodo temporale.
- **Pendenti:** Procedimenti aperti (non definiti) ad una data.
- **Definiti:** Procedimenti definiti in un determinato periodo temporale.
- **Arretrato:** Procedimenti pendenti ultra-triennali.

### A.2 | Indicatori

- **Disposition Time (DT):** rapporto tra Pendenti e Definiti.  $DT_t = \frac{Pendenti_t}{Definiti_{(t-1,t)}} * 100$ . Indica una stima del tempo medio di definizione dei procedimenti ancora aperti a fine periodo.
- **Clereance Rate (CR - Indice di Ricambio):** rapporto tra Definiti e Iscritti.  $CR_t = \frac{Definiti_{(t-1,t)}}{Iscritti_{(t-1,t)}}$ . È una misura della capacità smaltimento dell'ufficio, un valore maggiore di 1 indica che sono stati definiti più procedimenti di quanti ne sono arrivati, denotando anche una riduzione dell'arretrato; viceversa per valori inferiori all'unità.

### A.3 | Procedimenti civili

- **Aggregato di riferimento per il calcolo del Disposition Time:** Procedimenti contenziosi secondo la classificazione proposta dalla Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (Cepej) che include il ruolo Generale degli affari civili contenziosi (con esclusione di separazioni e divorzi consensuali), le Controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria e Controversie Agrarie. Sono invece esclusi i ruoli Generale degli affari di volontaria giurisdizione, Procedimenti speciali sommari, le esecuzioni mobiliari e immobiliari e le procedure concorsuali, ad eccezione delle istanze di fallimento.
- **Aggregato di riferimento per il calcolo dell'Arretrato:** Procedimenti individuati dalla legge 24 marzo 2001, n. 89, nota come "legge Pinto", in cui si includono tutti i procedimenti del registro SICID ad eccezione della materia del giudice tutelare, dell'accertamento tecnico preventivo *ex-art.* 454 bis del codice di procedura civile e dell'oggetto ricevimenti e verbalizzazione di dichiarazione giurata. Sono invece esclusi tutti i procedimenti relativi a registri SIECIC.

### A.4 | Procedimenti Penali

Aggregato di riferimento per il calcolo del Disposition Time: Procedimenti relativi alle sezioni Gip/Gup autore noto, dibattimento di I grado, dibattimento II grado e assise. Vengono pertanto escluse le decisioni interlocutorie del Gip, i procedimenti di competenza del Tribunale del riesame e i procedimenti per l'applicazione di misure di prevenzione.



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

**DSPS**

DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE POLITICHE  
E SOCIALI

## UNA PRIMA INDAGINE SUL CAMPO

**Gruppo di ricerca in Scienze Politiche e Sociali  
(SPS 09)**

**Responsabile supervisore:** Prof. Annalisa Tonarelli.

**Autori del Report:** Dario Raspanti; Giulia Cavallini.

## Premessa

Il gruppo di ricerca del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Firenze, composto dalla Prof.ssa Annalisa Tonarelli e dagli assegnisti di ricerca la dottoressa Giulia Cavallini e dal dottor Dario Raspanti, nei primi tre mesi di avvio del progetto si è concentrato su quattro distinte attività.

La prima, tuttora in corso, ha riguardato una rassegna della letteratura di stampo sociologico

che potesse fornire strumenti di analisi utili alla fase di ricerca empirica e consentisse la formulazione di ipotesi di lavoro. Tale letteratura ha riguardato prevalentemente due macro ambiti quello del quadro regolamentare, amministrativo e di policy da un lato e l'organizzazione uffici giudiziari dall'altro. Nello specifico ci si è concentrati su quei contributi, a carattere locale, nazionale e internazionale, che trattano dei seguenti aspetti: l'organizzazione formale e le pratiche operative; le condizioni e gli ambienti di lavoro; le relazioni orizzontali e gerarchiche; la professionalizzazione e della discrezionalità con specifico riferimento al personale che opera all'interno degli uffici giudiziari. Una sintesi ragionata della rassegna della letteratura aggiornata con l'attività tutt'ora in corso ed orientata ad approfondire il tema del senso del lavoro, iniziata dal Dott. Raspanti e proseguita con la Dott.ssa Cavallini, verrà resa disponibile nel prossimo report trimestrale.

La seconda e la terza e la quarta attività realizzate, avevano come obiettivo condiviso quello di predisporre un percorso di ricerca orientato a rilevare, nella fase di ingresso dei funzionari neoassunti, l'impatto prodotto da questa innovazione sull'organizzazione del lavoro all'interno dell'UPP, sulle competenze e su ruoli professionali, sulla dimensione delle relazioni e delle aspettative. Il percorso, nutrito dal confronto con la letteratura di riferimento, ha preso avvio prima grazie gli spunti emersi nel corso del seminario svolto il 29 aprile, si è sviluppato lungo tre diversi assi. In particolare la seconda attività, ha consistito nella messa a punto di un protocollo d'intervista da realizzare con i Presidenti degli Uffici giudiziari interessati dal progetto (al momento è stato possibile realizzare l'intervista soltanto con la Presidente del Tribunale di Firenze). La terza attività ha riguardato la predisposizione di una griglia di rilevazione relativa alle caratteristiche socio anagrafiche, le esperienze professionali pregresse e le aspettative dei funzionari entrati a far parte degli UPP. Anche in questo caso la griglia è stata utilizzata nel solo Tribunale di Firenze.

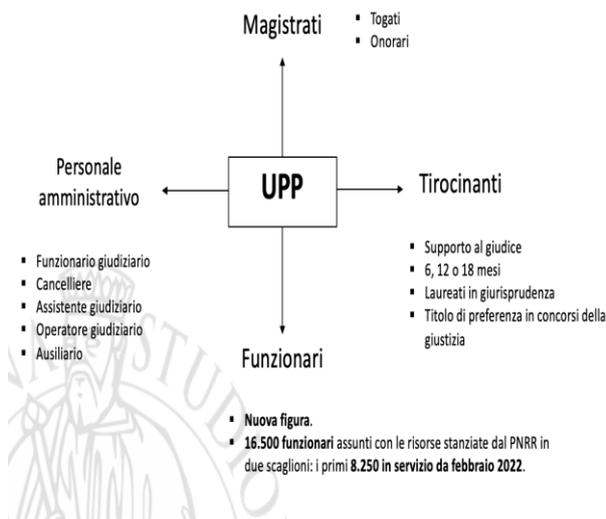
A seguito della realizzazione di queste due attività di ricerca e di una preliminare fase di analisi dei dati (ancora in corso) è stato possibile mettere a punto una prima riflessione che ha fatto oggetto di una presentazione dal titolo *From the dark side to the bright side... and back again? L'Ufficio per il Processo come soluzione ai problemi della giustizia svolta* da Annalisa Tonarelli e Dario Raspanti nel Convegno di Sociologia Economica e del Lavoro (Sisec) che si è tenuto a Bologna dall'8 all'11 giugno 2022.

Di seguito si propongono in versione sintetica le slide relative alla comunicazione che danno conto di alcune tematiche emerse nel corso dell'analisi preliminare e aprono alle possibili piste di ricerca.

## Cos'è l'Ufficio per il Processo?

- **Gruppo di lavoro che integra diverse professionalità** al fine di "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**" (articolo 50, DL 90/2014).
- **"Uno strumento duttile**, che può essere plasmato secondo le risorse umane concretamente disponibili in ufficio e secondo le priorità delineate dal dirigente, nella proposta tabellare o nel programma di gestione" (Delibera del CSM del 18 giugno 2018, 7) → **Discrezionalità** dei Presidenti di Tribunale.
- Promuovere **"La trasformazione del giudice da unità di lavoro monodimensionale a struttura di lavoro complessa**, più volte auspicata e sollecitata con la richiesta dell'assunzione di figure professionali ad hoc (assistenti) di studio, funzionari, tecnici)" (CSM Allegato 1, Delibera 7 luglio 2016, 27-8).

## Composizione



## Funzionari addetti all'UPP

- Contratto di lavoro a **tempo determinato** della durata massima di **due anni e sette mesi** per il primo scaglione e di **due anni** per il secondo. **NON rinnovabile**.
- Mansioni:
  - ✓ Supporto al giudice: «**assistente di studio**»
  - ✓ Supporto al personale amministrativo: «**assistente di udienza**».

## Risultati preliminari - La discrezionalità dei Presidenti di Tribunale

- **Costituzione UPP e assegnazione dei funzionari:**
  - ✓ Questionari e colloqui conoscitivi.
  - ✓ Assegnazione alla sezione e non al giudice associando l'UPP alla materia e al contenzioso pendente.
  - ✓ La scelta delle sezioni: entità contenzioso, ambiti di monitoraggio, interessi degli attori economici?
- **«Siamo sulle sabbie mobili»:** Risposta eccezionale a un problema strutturale.
- **«Conosco i miei polli»:** Bias cognitivi di magistrati e personale amministrativo.
- Imposizione o negoziazione delle soluzioni organizzative da parte della Presidenza?

## Risultati preliminari – Le parti in causa Risultati preliminari – Le parti in causa

### 1. Magistrati

- ✓ "Entusiasti", "Contrari" e "Opportunisti" ?
- ✓ Perdita di prerogative.
- ✓ Paura del monitoraggio.

### 2. Personale amministrativo

- Numerosità (50% in più rispetto all'organico).
- Inquadramento dei funzionari è maggiore di molti amministrativi (minori competenze maggiori retribuzioni).
- Alcuni uffici amministrativi sono stati spostati per far posto ai funzionari degli UPP.

### 3. Funzionari

- ✓ Eterogeneità dei profili.
- ✓ Turnover.
- ✓ **«Giani bifronte»:** da un lato, devono sostenere la giurisdizione, quindi, svolgere tutte delle attività di supporto al lavoro del giudice; ma dall'altro, devono creare il raccordo con le cancellerie e svolgere tutte le attività di supporto alle cancellerie affinché la giurisdizione possa aver luogo.

## Domande aperte - Cosa faremo

- Valutare scelte organizzative dei presidenti.
- Interpretazione del ruolo da parte delle diverse componenti dell'UPP in seguito all'introduzione UPP.
- Interazione tra le diverse componenti:
  - ✓ Strategie dell'esclusione.
  - ✓ Socializzazione organizzativa.
  - ✓ Sovrapposizione/integrazione dei ruoli e delle mansioni.
- ✓ Comparazione casi studio rispetto a scelte organizzative (chi le compie; cosa sceglie; come le giustifica).

## Domande aperte – Come lo faremo

- Questionari: giudici, funzionari, amministrativi
- Interviste: presidenti, dirigenti, giudici, funzionari, amministrativi, avvocati e mediatori
- Osservazione partecipante negli UPP
- ✓ Temi indagati: mansioni, percezione di ruolo, interazione con gli altri soggetti; soddisfazione e aspettative; rapporti informali

Per quanto riguarda la quarta attività questa ha consistito sulla messa a punto di un questionario da somministrare al personale dipendente dei quattro Uffici Giudiziari coinvolti nel progetto al fine di rilevare, nella fase di ingresso dei funzionari neoassunti, l'impatto prodotto da questa innovazione sull'organizzazione del lavoro all'interno dell'UPP, sulle competenze e su ruoli professionali, sulla dimensione delle relazioni e delle aspettative. Si sono così predisposti tre diversi questionari: uno per i funzionari, uno per i giudici e l'altro per il personale amministrativo. La somministrazione per via telematica del questionario è cominciata il 13 giugno 2022 tramite la piattaforma Lime Survey. Il primo e sin qui unico tribunale nel quale è stato somministrato il questionario è il Tribunale di Firenze. La Presidente del Tribunale Dottoressa Monica Rizzo si è resa infatti disponibile sin dall'avvio del progetto a discutere dei contenuti del questionario. La somministrazione è quindi stata intermediata dall'Ufficio di Presidenza del Tribunale di Firenze. La somministrazione si è conclusa il 30 giugno 2022. Ad oggi (fine luglio 2022), abbiamo preso i contatti con il Tribunale di Pistoia per l'invio del questionario a settembre 2022.

Nelle pagine a seguire report sono presentati i risultati preliminari del questionario. Tali risultati verranno utilizzati per perfezionare la traccia di intervista prevista all'interno del piano dettagliato delle attività del gruppo di ricerca.

I risultati, sia in forma grezza che elaborati, analizzati e commentati in un report, saranno veicolati all'interno del gruppo di ricerca e consentiranno di ricavare spunti utili per poter procedere alla predisposizione di un "modello standard di intervista" così come previsto all'interno del piano dettagliato delle attività.

### 1. Somministrazione del questionario

Tribunale di Firenze

Personale che hanno ricevuto il link per completare il questionario: 343 persone, di cui:

Magistrati: 103;

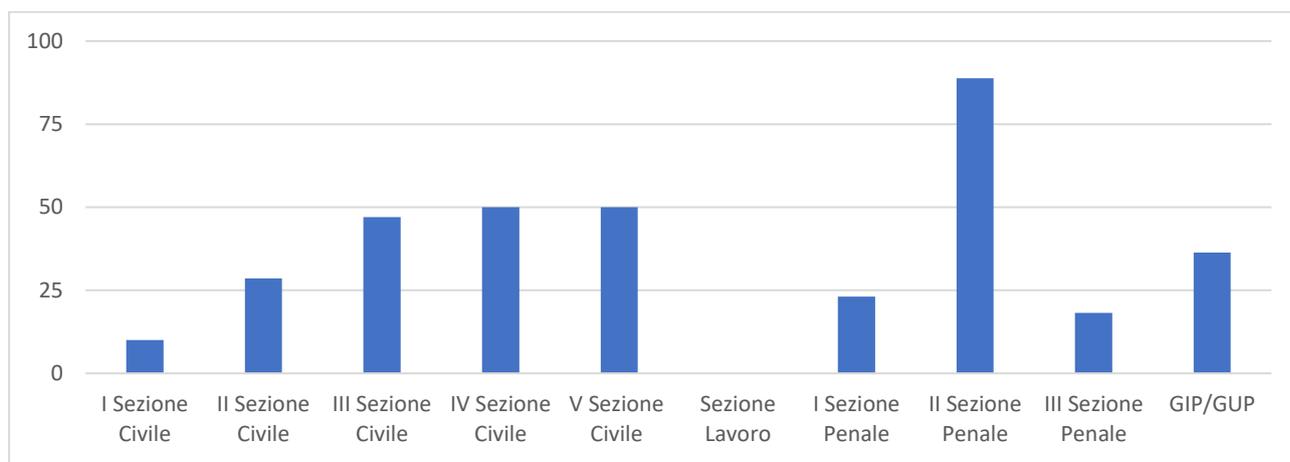
Personale amministrativo: 144;

Funzionari UPP: 96.

*Tabella 1. Numero di rispondenti per figura professionale*

Rispondenti	Questionari completi	Questionari completi (%)
Magistrati	37	36
Personale amministrativo	72	50
Funzionari UPP	74	77
Totale	183	53

*Figura 1. Quota percentuale di rispondenti sul totale dei componenti della sezione: Magistrati*



*Figura 2. Quota percentuale di rispondenti sul totale dei componenti della sezione: Personale amministrativo*

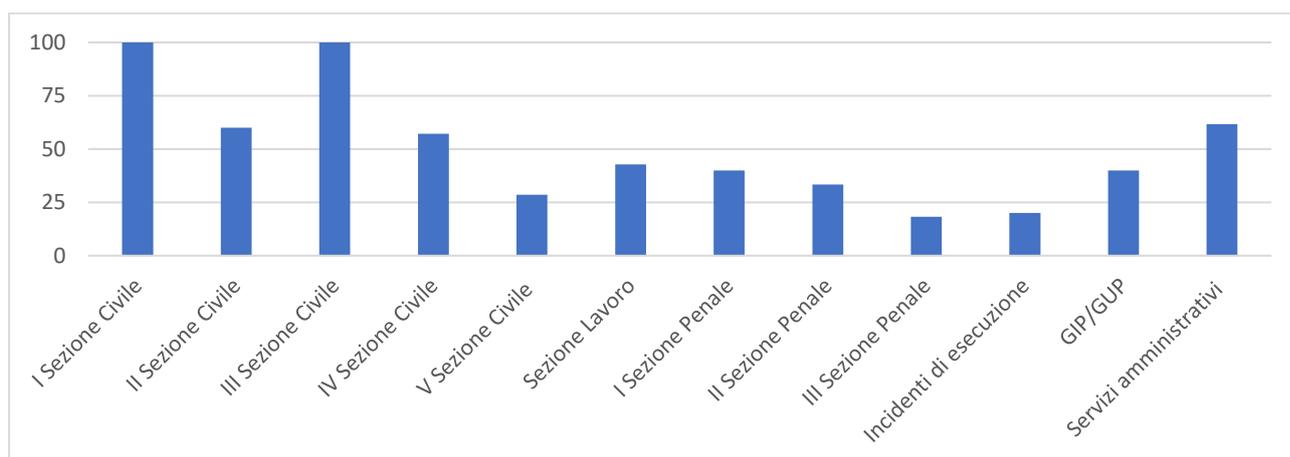
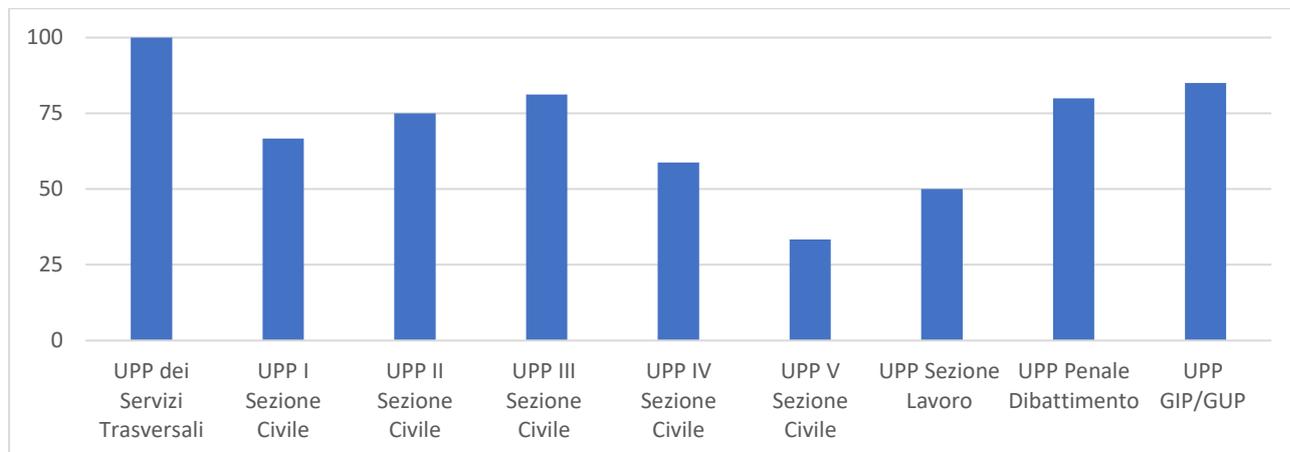


Figura 3. Quota percentuale di rispondenti sul totale dei componenti dell'UPP: Funzionari UPP



## 2. Inserimento dei funzionari

Figura 4. Percentuali di risposte alla domanda “Si ritiene soddisfatto delle modalità di inserimento dei funzionari addetti all'Ufficio per il Processo?”

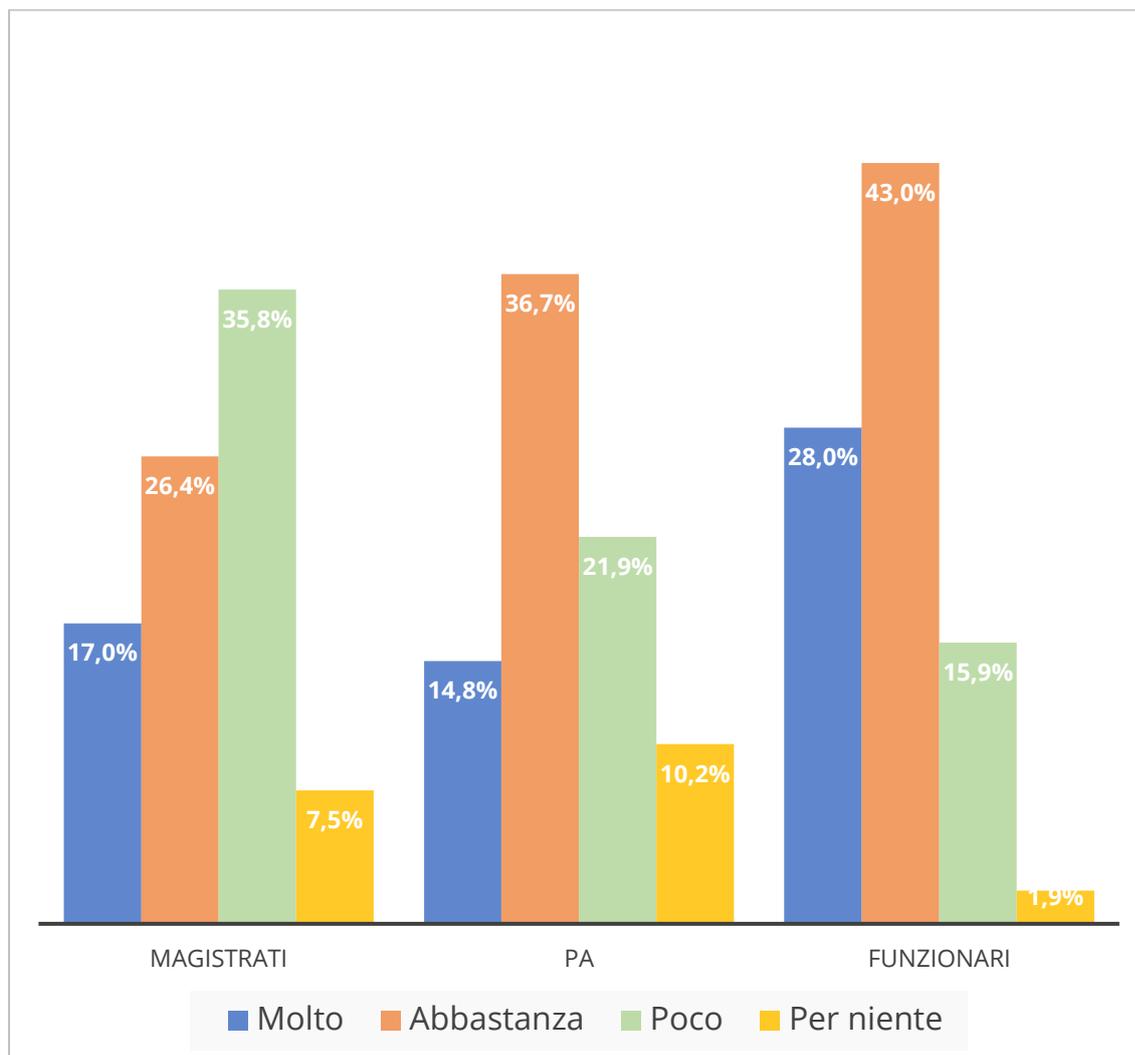


Figura 5. Percentuale di risposte in accordo alle seguenti affermazioni che riguardano i funzionari UPP da parte del personale amministrativo e dei magistrati (%)

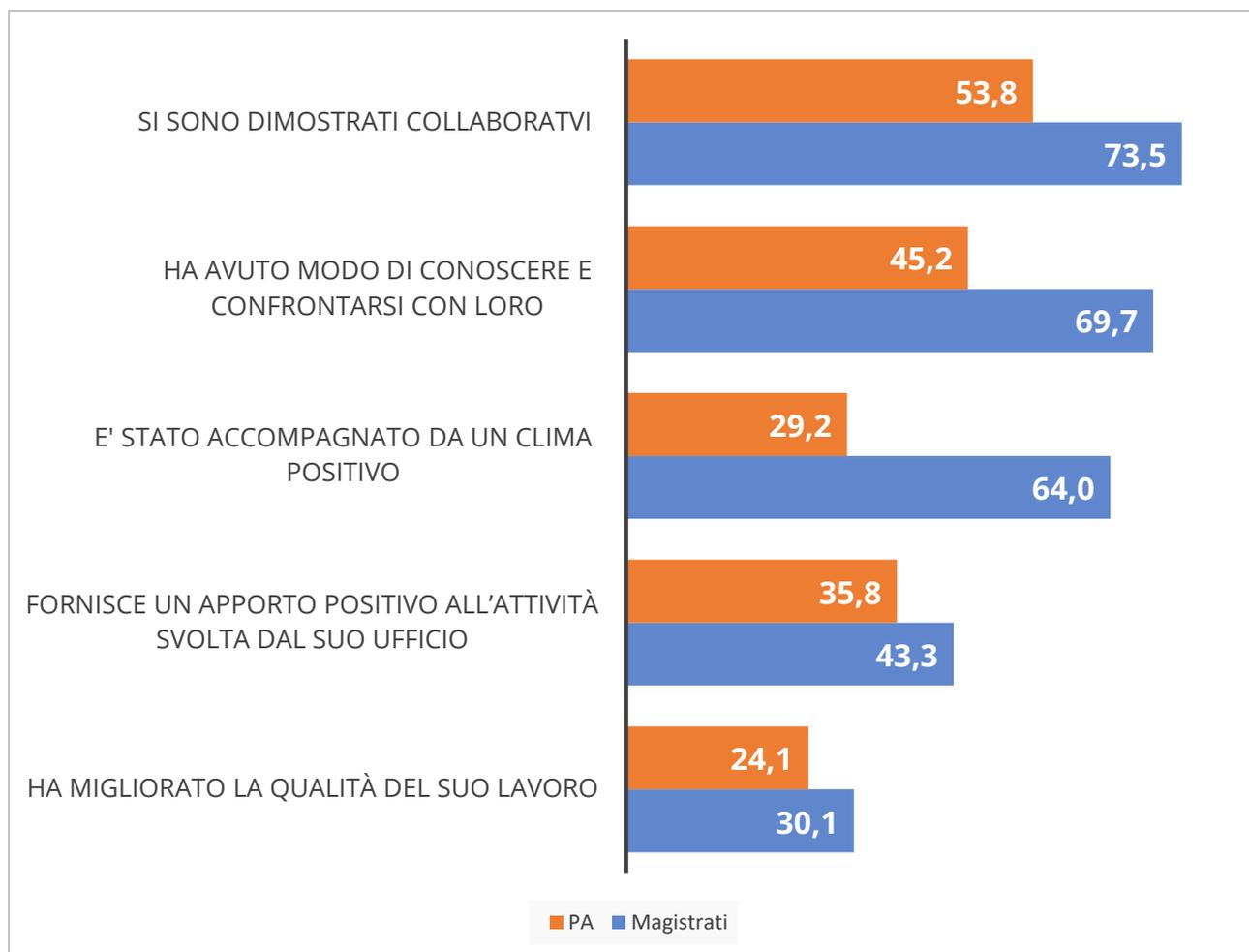
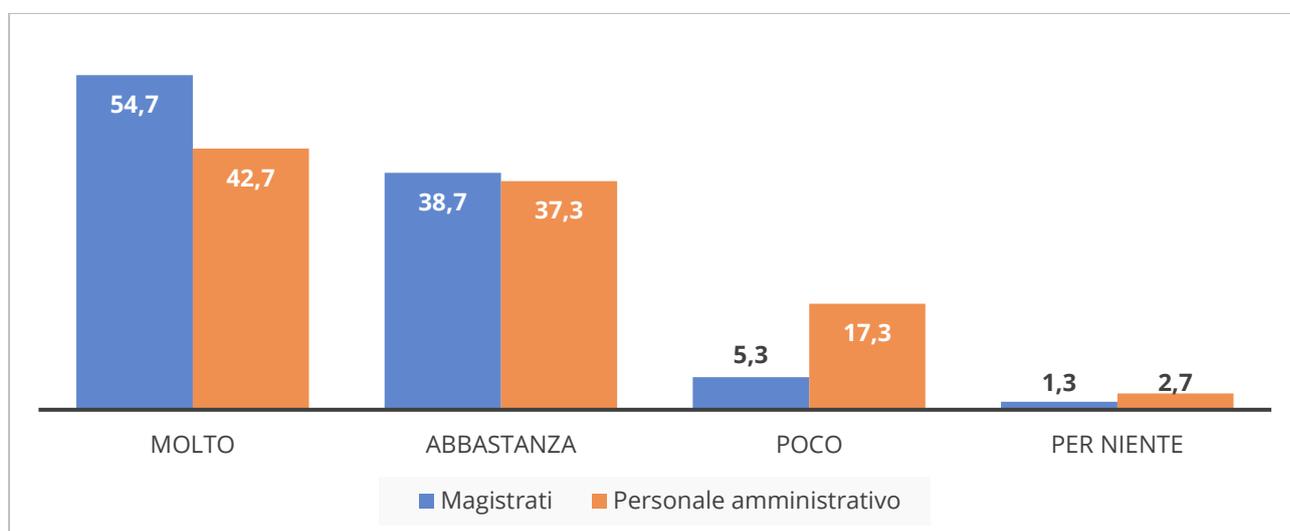


Figura 6. Risposte da parte dei funzionari UPP alla domanda “Ritiene si sia creato un clima lavorativo positivo con ...?”





### 3. Formazione dei funzionari

Figura 7. Percentuali di risposte alla domanda “Le sono stati forniti strumenti utili alla formazione dei funzionari UPP?” somministrata ai magistrati e al personale amministrativo.

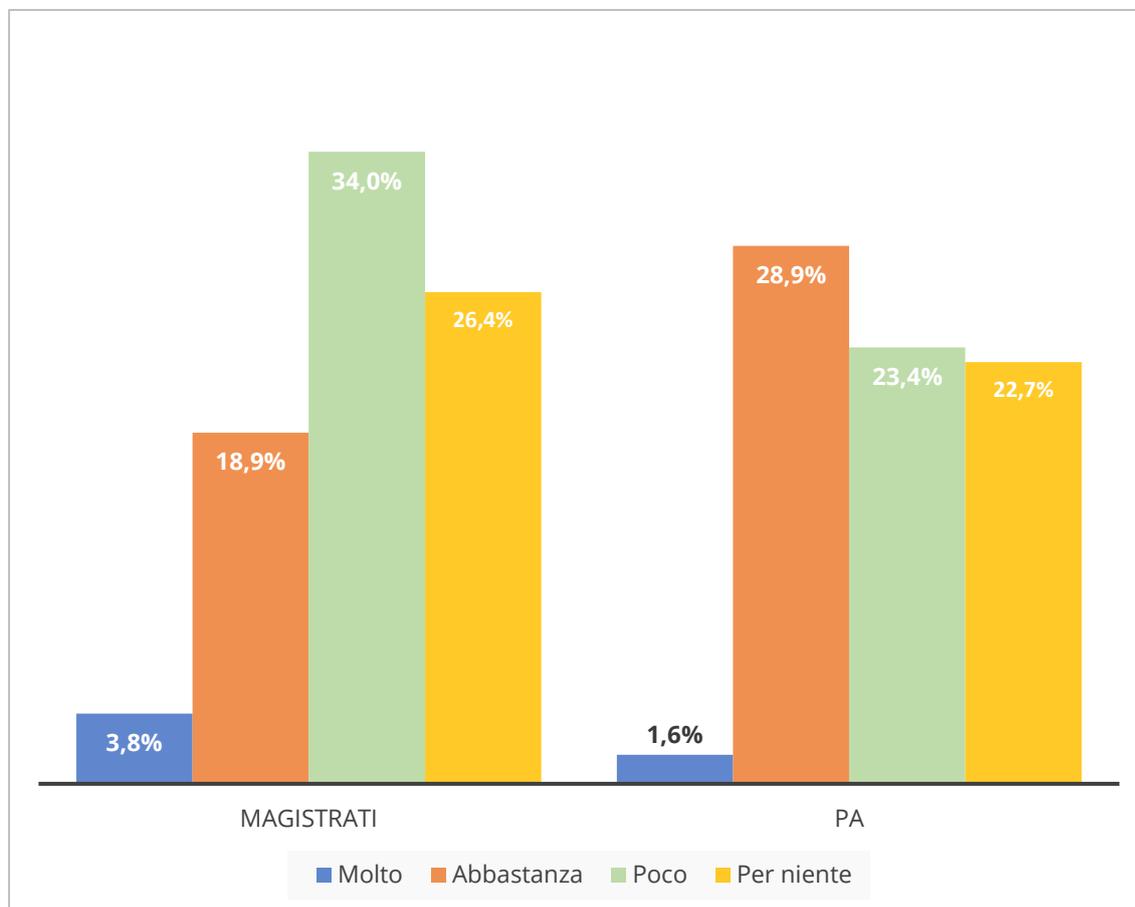
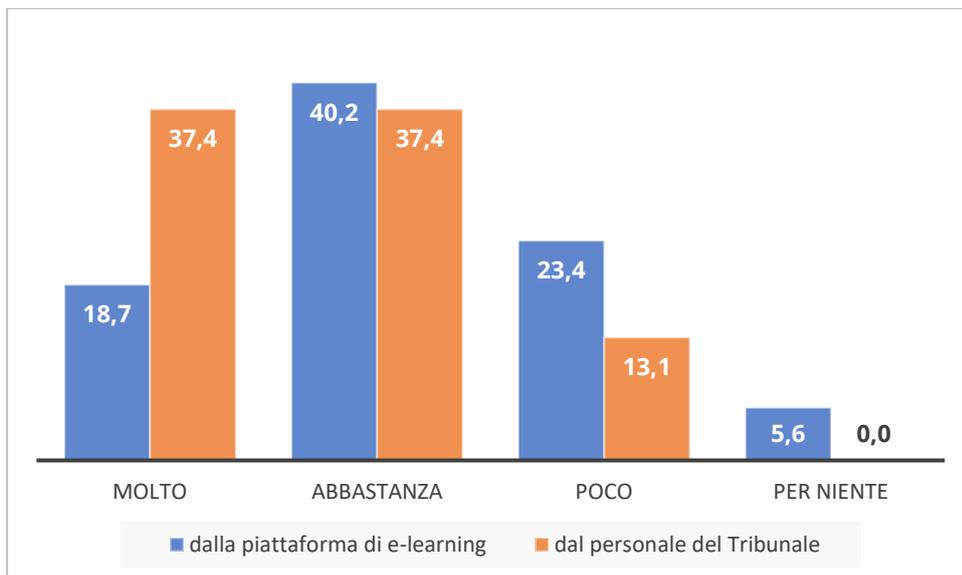


Figura 8. Percentuali di risposta alla domanda “Ritiene utile e sufficiente la formazione disposta...” somministrata ai funzionari dell’UPP.



#### 4. Opinioni sul funzionamento del Tribunale

Figura 9. Percentuali di risposte in accordo alle seguenti affermazioni circa l’UPP.

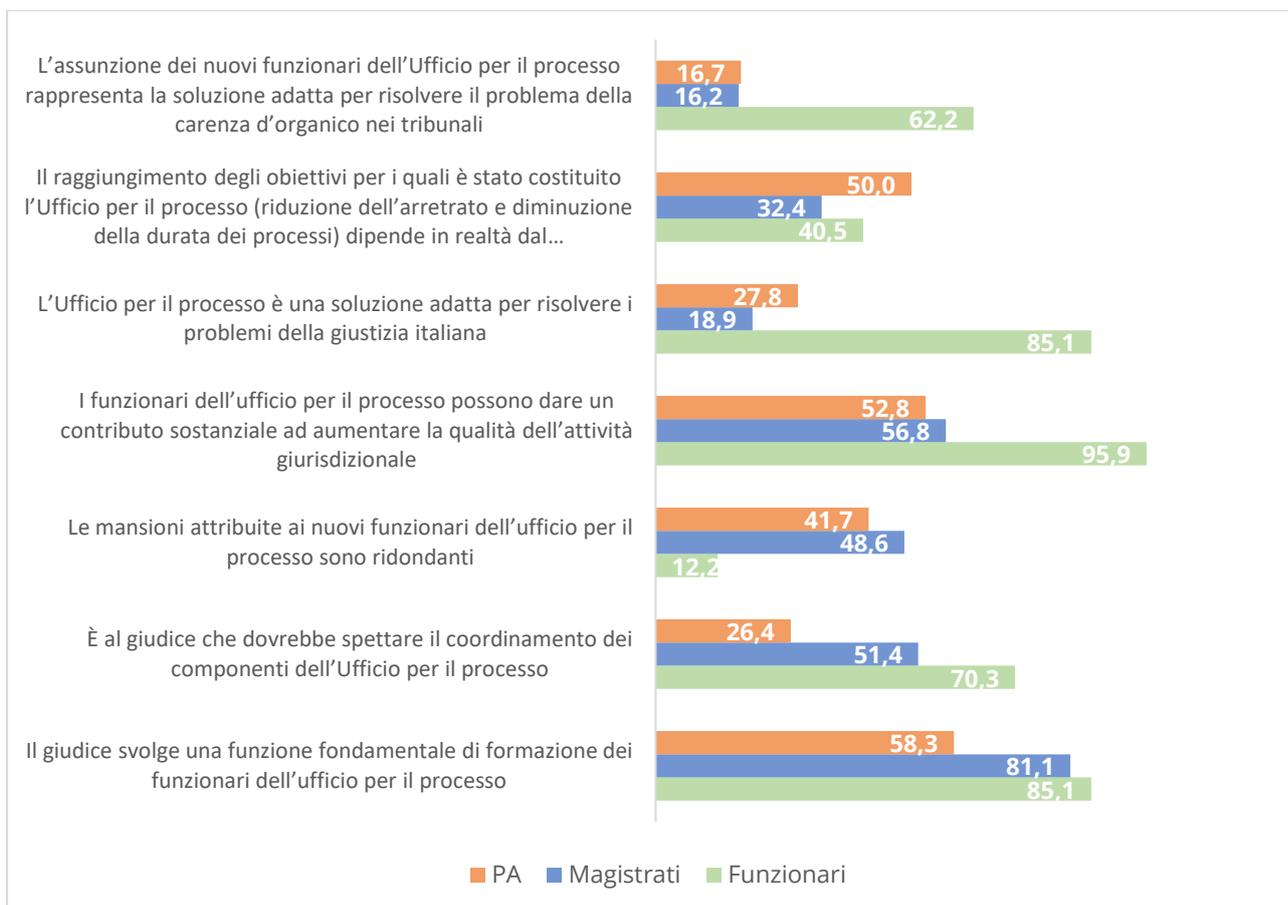


Figura 10. Percentuali di risposte in accordo alle seguenti affermazioni sul ruolo del giudice.

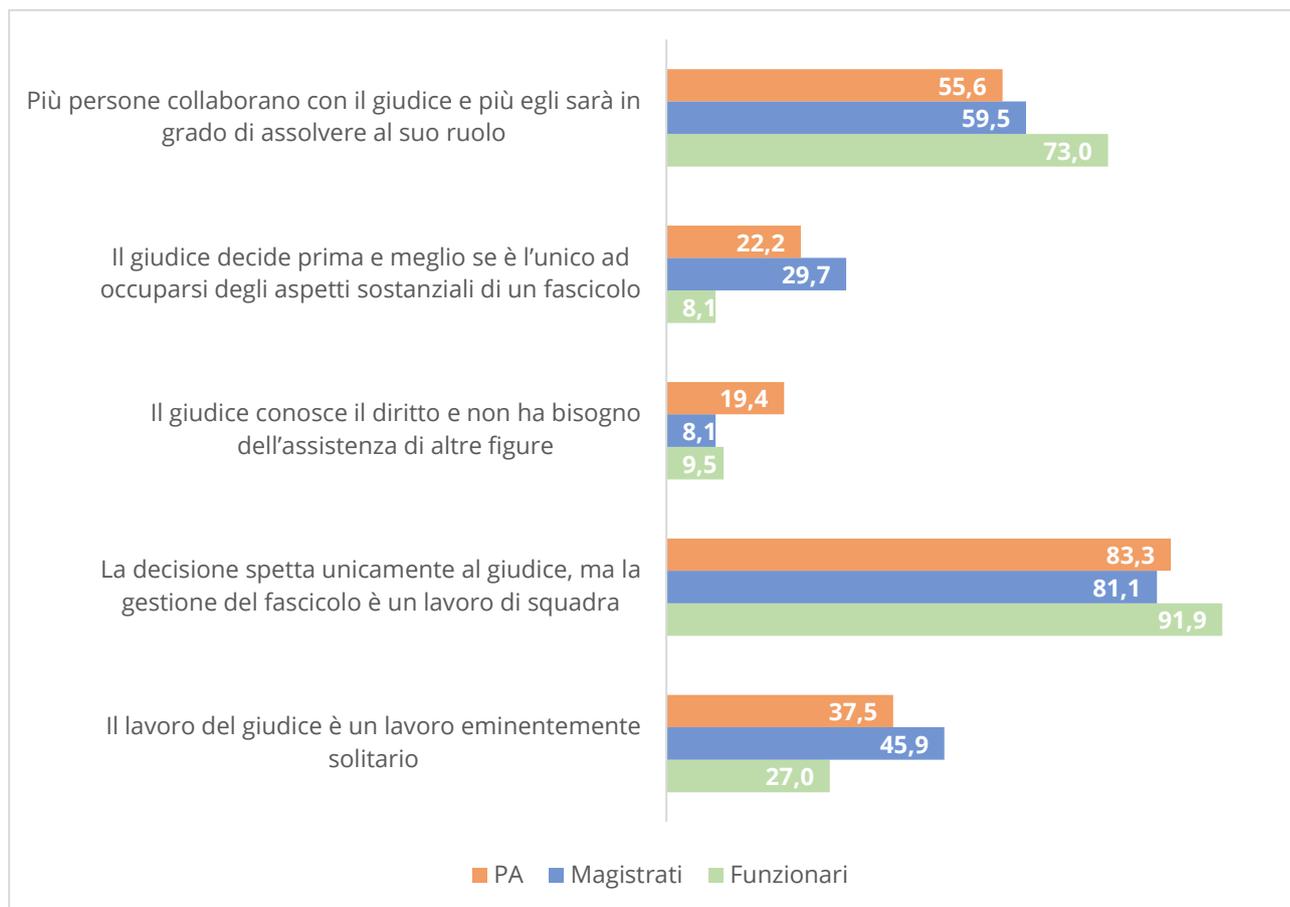


Figura 11. Percentuali di risposte in accordo alle seguenti affermazioni sul ruolo delle cancellerie.

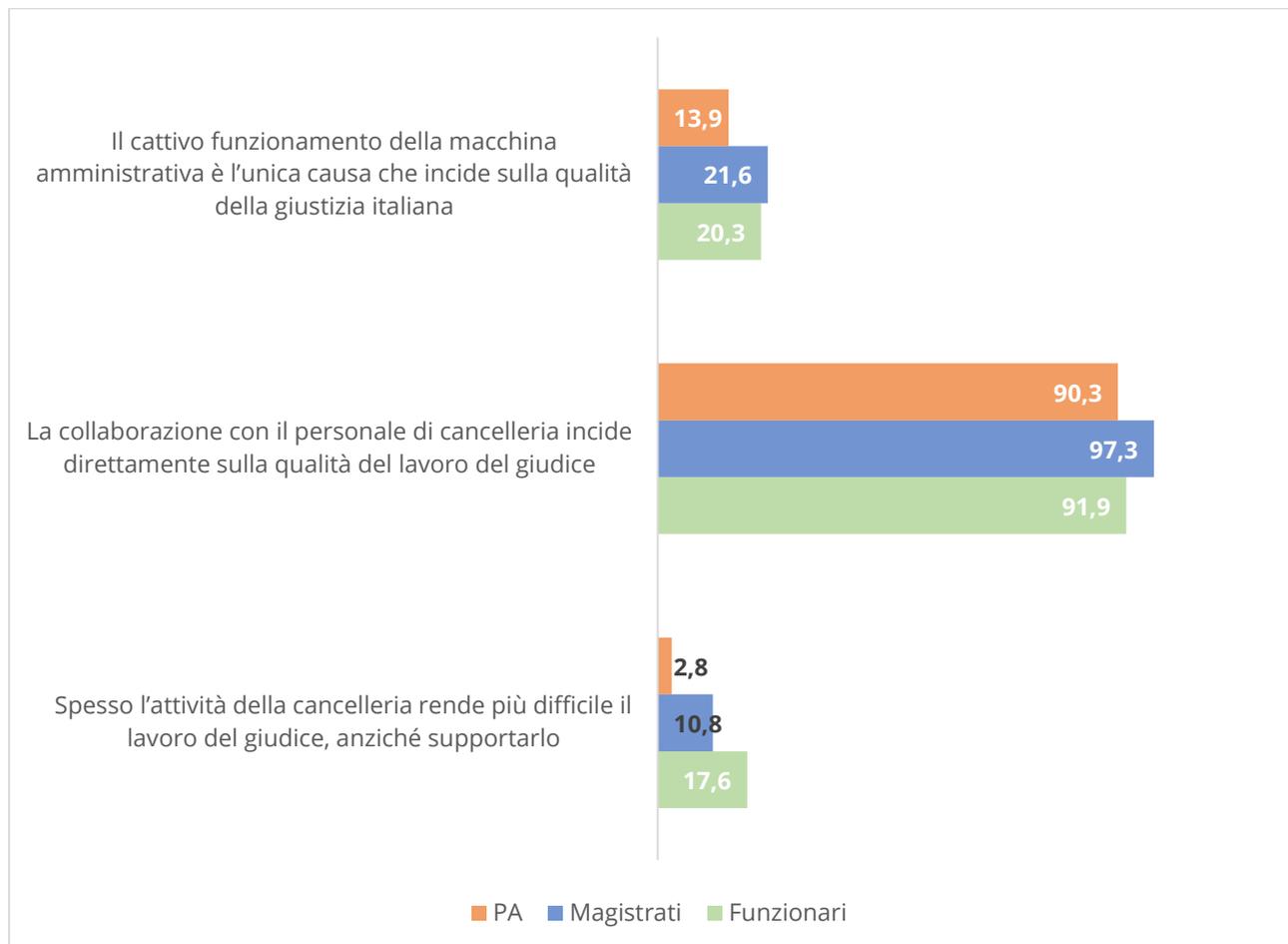


Figura 12. Percentuali di risposte in accordo alle seguenti affermazioni sul ruolo dei GOP.

