



[Home](#) / [Strumenti](#) / [Decreti, circolari, direttive, provvedimenti e note](#) /

Circolare 28 dicembre 2022 - Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati

28 dicembre 2022

prot. m_dg.DOG.28/12/2022.0304758.U

Ministero della Giustizia

Ai Sig.ri Presidenti delle Corti di Appello
Ai Sig.ri Presidenti dei Tribunali
Ai Sig.ri Dirigenti amministrativi degli uffici in indirizzo

e, p.c.

Al Sig. Primo Presidente della Corte di Cassazione
Al Sig. Procuratore Generale presso la Corte Suprema di Cassazione
Ai Sig.ri Procuratori Generali della Repubblica presso le Corti di Appello
Ai Sig.ri Procuratori della Repubblica presso i Tribunali
Ai Sig.ri Dirigenti amministrativi degli uffici in indirizzo

e, p.c.

Al Sig. Capo di Gabinetto del Sig. Ministro

Oggetto: Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo.
Restituzione di una prima analisi dei risultati.

Premessa

Come è noto, con circolare del 5 ottobre 2022 prot. n. 228406.U "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: componente M1C1 – Capitale umano e Ufficio per il processo. Avvio del monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo", il DOG, unitamente alla Direzione di Statistica ed analisi organizzativa del Dipartimento per la transizione digitale, l'analisi statistica e le politiche di coesione ed all'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR, ha avviato il monitoraggio quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo.

In particolare, a fianco del più tradizionale monitoraggio statistico, che peraltro ha assunto una fisionomia parzialmente rinnovata in relazione alle necessità di analizzare i "nuovi" Uffici per il Processo, per la prima volta è stato chiesto agli uffici giudiziari di valutare l'azione giudiziaria sotto il profilo della qualità della stessa in conseguenza del "nuovo volto" che l'Ufficio per il processo ha assunto a seguito dell'ingresso delle risorse umane finanziate con il PNRR.

Documenti

REPORT NARRATIVO (pdf, 502 Kb)

PRESENTAZIONE (pdf, 3503 Kb)



Ministero della Giustizia

aree di impatto (1. tempi della giurisdizione; 2. tempi amministrativi; 3. qualità della risposta), rilevanti ai fini del miglioramento complessivo della qualità dell'azione giudiziaria.

A tal fine, accanto alla ricognizione degli UPP costituiti e del monitoraggio delle caratteristiche organizzative e funzionali, per ciascun processo lavorativo, gli uffici giudiziari hanno altresì descritto le attività concretamente affidate agli addetti UPP nel contesto delle strutture in cui sono stati inseriti, offrendo una valutazione del risultato che la nuova organizzazione ha prodotto all'interno dell'ufficio.

All'esito delle risposte ricevute dagli uffici giudiziari si è provveduto a realizzare una prima analisi dei risultati ottenuti, sia relativamente alla parte qualitativa che a quella più squisitamente statistica, analisi i cui esiti si ritiene necessario offrire sin da subito agli Uffici giudiziari, fermi ovviamente gli ulteriori e prossimi momenti di confronto e di approfondimento che si programmeranno a breve.

La presente circolare, dunque, propone una prima selezione degli elementi più significativi dell'analisi svolta e si propone di accompagnare le SS.LL. nella lettura dei documenti allegati:

- [un report narrativo](#) che descrive il lavoro di analisi svolto e offre riscontro dei suoi esiti, dapprima relativamente alla parte qualitativa e quindi a quella statistico-quantitativa,
- [una presentazione](#) in cui sono visivamente rappresentate le conclusioni dell'analisi, in questo caso con la descrizione "statica" delle strutture "Ufficio per il processo" e delle modalità di lavoro degli addetti, cui segue quella dinamico-qualitativa (aree di impatto e processi).

Va opportunamente considerato che i risultati esposti nei documenti, specie in relazione alla valutazione qualitativa, risentono della relativa novità dello strumento organizzativo, quanto meno rispetto alla importantissima e mai sperimentata "iniezione" di risorse umane che sono andate a popolare gli Uffici per il processo costituiti o già esistenti presso gli Uffici giudiziari di primo e di secondo grado ed alla attenzione normativa e regolamentare dedicata al nuovo strumento di supporto alla giurisdizione.

Indubbiamente, e precipuamente sotto l'aspetto qualitativo, l'esperienza dell'Ufficio per il processo – sia pure nell'arco dell'orizzonte temporale PNRR (e comunque con una stratificazione di esperienze destinate a durare nel tempo attese la stabilizzazione dello strumento organizzativo ad opera del d.lgs. n. 151 del 2022) – è destinata ad evolversi e ad adattarsi progressivamente alle priorità e alle caratteristiche dei singoli Uffici giudiziari. Proprio per tale motivo si ritiene di indubbia utilità offrire sin d'ora i primi risultati di analisi, possibilmente atti a orientare gli Uffici rispetto ai punti di forza del rinnovato istituto ovvero a quelle azioni e processi in cui esso non ha offerto gli esiti attesi, ferma restando, come si dirà oltre, la necessità di analizzare più approfonditamente gli esiti del monitoraggio a mezzo di incontri che seguiranno prossimamente.

1. Realizzazione del monitoraggio: aspetti tecnici e metodologia di analisi

Rinviando al report narrativo allegato per un maggiore dettaglio, preme accennare qui brevemente alle modalità di realizzazione tecnica del monitoraggio ed alla metodologia di analisi delle due sezioni dello stesso. Da un lato va registrato che, grazie alla circolare esplicativa ed all'incontro di approfondimento online realizzato



Ministero della Giustizia

del 30 giugno 2022 hanno compilato il form online, mentre si è ancora in attesa della compilazione della maschera statistica da parte di 5 uffici di primo grado. Si ha dunque un quadro di risultati sufficientemente ampio che coinvolge la stragrande maggioranza delle sedi.

Quanto specificatamente all'analisi del form online, i risultati dell'analisi hanno consentito di ricavare un quadro sintetico ma preciso delle rilevazioni effettuate per ogni processo relativo alle diverse aree di impatto, che ha costituito la base necessaria alla redazione del report di analisi allegato. Ulteriori momenti di analisi dei singoli processi e della loro organizzazione all'interno degli Uffici saranno realizzati dalle articolazioni del Ministero interessate, con la collaborazione degli Uffici giudiziari.

2. L'organizzazione del lavoro degli addetti all'UPP nei singoli Uffici giudiziari.

Prima di descrivere i risultati emergenti dall'analisi effettuata, appare opportuno evidenziare talune delle emergenze più significative relative alle modalità di lavoro individuate nei singoli Uffici giudiziari per gli addetti all'UPP, tenendo in considerazione – ovviamente in relazione alle risorse effettivamente pervenute presso gli uffici – che in taluni casi l'immissione di un numero comunque elevato di unità ha comportato talune difficoltà logistiche.

Peraltro, proprio in previsione di tali profili, l'art. 13 comma 3 del decreto-legislativo n. 80 del 2021 aveva previsto, in deroga alla contrattazione collettiva, la possibilità di svolgimento della prestazione lavorativa secondo modalità di lavoro agile e distribuzione flessibile dell'orario.

Ebbene, emerge dalle risposte offerte nel form online, che gli Uffici, soprattutto le Corti d'appello, hanno fatto tesoro delle opportunità concesse in questo ambito dalla normativa emergenziale COVID e, in percentuali significative, hanno fatto utilizzo del lavoro agile e delle modalità flessibili di lavoro (turnazione, orario flessibile e orario differenziato dell'inizio dell'attività di lavoro).

3. I risultati maggiormente significativi del monitoraggio qualitativo.

Si vanno ora a presentare, sinteticamente (e rinviando per il resto alla lettura degli allegati) le risultanze più significative emerse dall'analisi del form online, in relazione ai processi lavorativi delle diverse aree di impatto.

Quanto ai **processi trasversali** che attengono al funzionamento dell'intero Ufficio giudiziario (dunque non propri di una specifica area di impatto) che, è bene ricordare, avevano riguardo a programmazione e monitoraggio, gestione e formazione delle risorse umane, digitalizzazione, occorre sottolineare da un lato i risultati più che positivi dell'impiego degli addetti nei processi di programmazione e monitoraggio e gestione e formazione delle risorse umane.

Peraltro, sotto questo profilo, va evidenziata (cfr. slides allegate, p. 32) una maggior difficoltà di rendere pienamente operativo il processo programmazione e monitoraggio in Tribunale rispetto alla Corte di appello, a verosimile indice di una maggior resa organizzativa nelle Corti di appello rispetto ai Tribunali, anche in relazione ad una più accentuata frammentazione, strutturale e funzionale, eterogeneità e complessità che caratterizza gli uffici di primo grado.



Ministero della Giustizia

ancillare alla figura del giudice monocratico, a cui è tradizionalmente ancorata la figura dell'assistente-tirocinante ex art. 73 d.l. n. 69 del 2013.

Si nota, per contro, una valutazione espressa in termini meno positivi con riferimento all'efficacia dell'impiego degli addetti UPP nel processo relativo alla digitalizzazione. Ciò dimostra una relativa scarsa vocazione delle risorse assegnate in questo ambito, verosimilmente imputabile da un lato al buon livello di informatizzazione e digitalizzazione già raggiunto dagli Uffici in determinati settori (si pensi soprattutto a quello civile), anche con l'aiuto dell'UPP "tradizionale", dall'altro alla destinazione delle nuove risorse in ambiti diversi di attività ritenuti prioritari.

Quanto ai processi lavorativi relativi all'area "tempi della giurisdizione", occorre sottolineare l'impatto altamente positivo dell'ingresso delle nuove risorse rispetto alle attività più tipiche e caratterizzanti funzionalmente la stessa "essenza" dell'Ufficio per il processo.

Invero, nell'ambito dei processi studio del fascicolo, supporto all'attività decisoria e, seppure in misura minore, supporto all'attività istruttoria, si è generalmente osservato un impiego assai proficuo delle risorse laddove impegnate nelle attività che si collocano più di altre in posizione di maggior contiguità rispetto al momento giurisdizionale vero e proprio (studio e predisposizione di schede dei fascicoli e dei procedimenti, esame di istanze, analisi orientamenti giurisprudenziali, predisposizione di bozze di provvedimenti, ecc.).

Peraltro, la valutazione meno positiva rispetto al contributo dato al processo supporto alla attività istruttoria è riconducibile alla circostanza per cui il risultato tiene conto anche delle risposte offerte dalle Corti di appello, nelle cui procedure si registra fisiologicamente l'assai modesto ricorso all'istruttoria (di qui il minor impatto delle nuove risorse su tale fase evidenziato nelle risposte).

Nel contesto del processo organizzazione di udienze e ruolo non si può non sottolineare come è emerso che l'apporto degli addetti all'UPP nelle strutture in cui sono stati immessi è stato utile al fine di calendarizzare un maggior numero di processi per udienza. Va evidenziato, poi, quale elemento di novità, che in certi uffici è affidata agli addetti all'UPP, sotto il coordinamento dei magistrati, l'organizzazione di udienze e ruoli, in taluni casi con la costituzione di gruppi di lavoro per udienze tematiche, in altri prevedendo il monitoraggio delle udienze fissate tramite Consolle del magistrato, in altri ancora con la gestione coordinata delle udienze attraverso files di excel.

Con riferimento alla area di impatto "tempi amministrativi", la valutazione è stata generalmente più che positiva in relazione a tutti i processi dell'area, e va sottolineato come anche in questo caso gli addetti abbiano offerto prova migliore soprattutto in quelle attività per le quali le mansioni sono state specificamente tratteggiate. Ad esempio, rispetto all'attività di raccordo con le cancellerie, molti Uffici hanno impiegato l'addetto o gli addetti nella gestione di tutte quelle azioni che riguardano il singolo procedimento o fascicolo dalla sua "nascita" all'esito finale, spesso colmando quelle lacune (in certi casi fisiologiche, in altri patologiche) che storicamente contribuiscono al rallentamento della serie procedimentale, creando arretrato.



Ministero della Giustizia

(mansionario), e declinate concretamente e con esemplificazioni in diverse circolari del DOG (cfr. in particolare la circolare del 2 novembre 2021 del Capo Dipartimento).

Da sottolineare, inoltre, come emerge che gli addetti all'UPP – impiegati nelle attività a corredo di quella giurisdizionale vera e propria – abbiano contribuito ad una organizzazione più fluida e standardizzata dei flussi di lavorazione dei fascicoli, con un indubbio miglioramento complessivo della gestione qualitativa delle attività degli Uffici giudiziari.

Per quanto infine attiene all'area di impatto "qualità della risposta" e quindi ai processi di raccolta degli indirizzi giurisprudenziali e alimentazione banca dati di merito e informazione e trasparenza, è innegabile che i risultati meno soddisfacenti risentano della novità di utilizzo dell'UPP in questi ambiti (nelle dimensioni quali-quantitative della missione "Ufficio per il processo e capitale umano" finanziata dal PNRR) tenuto conto della fisiologica difficoltà di gestire gli aspetti, anche tecnici, inerenti alla formazione di una banca dati di merito.

Con riguardo alla attività di informazione e trasparenza, va invece sottolineata la necessità – più volte del resto evidenziata nelle circolari del Capo DOG - che la gestione dell'UPP e delle risorse PNRR siano adeguatamente pubblicizzate e le relative informazioni rese disponibili agli utenti ed al pubblico, mediante idonee forme di comunicazione tradizionali (riunioni con stakeholders) e digitali (informazione specifica su siti istituzionali degli Uffici giudiziari).

4. I risultati maggiormente significativi del monitoraggio organizzativo-quantitativo

Dall'analisi della maschera DgStat emergono parimenti, soprattutto relativamente alla declinazione del "nuovo" UPP e del rafforzamento della struttura con l'ingresso delle risorse finanziate dal PNRR, elementi di sicuro interesse, per l'approfondimento dei quali anche in questo caso si rimanda all'allegato documento narrativo ed alla presentazione.

Alcuni esiti meritano peraltro di essere già evidenziati nella presente circolare.

Val la pena innanzitutto ricordare che, in questo caso, la rilevazione ha avuto quale riferimento il singolo Ufficio per il processo costituito e non l'Ufficio giudiziario, ciò che ha consentito di raggiungere un maggior dettaglio analitico rispetto alle caratteristiche oggettive e funzionali delle strutture UPP costituite sul territorio.

Da un lato si è rilevato che il settore civile e quello penale sono supportati dagli UPP in misura equiparabile, sia presso le Corti di appello che presso i Tribunali.

Sempre con riferimento al rapporto fra struttura organizzativa dell'Ufficio giudiziario e Uffici per il processo, si evidenzia che in maggioranza gli UPP coprono singole sezioni dell'Ufficio, anche se vi sono significative percentuali di UPP trasversali a supporto di un settore (civile o penale) o, nei Tribunali, a supporto di più magistrati di una sezione.

Quanto alla composizione degli UPP, in rapporto al numero di risorse assegnate con le assunzioni PNRR, si rilevano alcuni estremi, con uffici che hanno costituito un solo UPP rispetto a numerosissime unità ricevute in assegnazione ed altri che hanno costituito un numero elevato di UPP a fronte di un numero contenuto di unità in dotazione.



risultati.

Va da ultimo sottolineato che, come si dirà subito sotto, e al di là di quanto ulteriormente specificato nell'allegata narrativa, anche relativamente ai risultati della analisi DgStat vi saranno prossimamente ulteriori momenti di confronto ed approfondimento specifico con gli Uffici giudiziari.

5. Conclusioni e prossimi passi

Rinviando alla lettura degli allegati documenti per gli opportuni approfondimenti, va detto che si è qui voluto offrire agli uffici un primissimo feedback dei risultati della lettura del monitoraggio integrato, vera e propria novità soprattutto per quanto attiene all'analisi qualitativa negli strumenti di valutazione dell'Ufficio per il processo. Tale tipologia di analisi, peraltro, continuerà a costituire la modalità privilegiata di verifica dell'evoluzione sotto il profilo della qualità dell'amministrazione della giustizia per effetto dello strumento messo a disposizione con il PNRR, integrandosi con i progetti organizzativi ex art. 12 comma 3 d.l. 80 del 2021, il cui aggiornamento si renderà necessario all'esito del consolidamento dei risultati ottenuti dal presente monitoraggio.

Seguiranno, nei prossimi mesi, ulteriori momenti di confronto da parte del Ministero con gli Uffici giudiziari su questi temi, anche attraverso incontri online e offerta di materiale di analisi, in modo da consentire una programmazione condivisa delle diverse attività necessarie rispetto alla futura organizzazione degli Uffici per il processo e – più in generale – proseguire in quel percorso di comunicazione e approfondimento che ha caratterizzato sin dall'inizio l'interlocuzione con gli Uffici relativa agli aspetti rilevanti del PNRR.

Il Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del personale e dei servizi
Barbara Fabbrini

Il Capo del Dipartimento per la Transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione
Maria Pia Marconi

Il Direttore Generale della Unità di Missione per l'attuazione del PNRR
Davide Galli



Dove siamo

Via Arenula, 70 - 00186 Roma Tel. +39 06 68851

Call center

Numero 848 800 110

Contatti

Segnalazioni sui contenuti:

e-mail redazione@giustizia.it

Segnalazioni sul malfunzionamento del sito:

e-mail webmaster@giustizia.it

Pec

Indirizzi di posta elettronica certificata degli uffici del Ministero e degli uffici e delle strutture dell'amministrazione decentrata della giustizia.



Ministero della Giustizia

